



Regina Stela Corrêa Vieira  
Organizadora

DIREITOS  
FUNDAMENTAIS,  
TRABALHO  
DIGNO E  
IGUALDADE:  
DEBATES  
ACADÊMICOS

editora  
unoesc

**Editora Unoesc**

**Coordenação**

Tiago de Matia

Agente administrativa: Caren Scalabrin  
Revisão metodológica: Gilvana Toniélo  
Projeto Gráfico e diagramação: Simone Dal Moro  
Capa: Simone Dal Moro

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

S456 Direitos fundamentais, trabalho digno e igualdade: debates acadêmicos / organizadora: Regina Stela Corrêa Vieira. – Joaçaba: Editora Unoesc, 2019. 226 p. : il. ; 23 cm.

ISBN e-book: 978-85-8422-227-8

Inclui bibliografia

1. Direitos fundamentais. 2. Direitos humanos. 3. Dignidade. I. Vieira, Regina Stela Corrêa, (org.).

Dóris 341.27

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca da Unoesc de Joaçaba

#### **Universidade do Oeste de Santa Catarina – Unoesc**

Reitor

Aristides Cimadon

Vice-reitores de Campi

Campus de Chapecó

Ricardo Antonio De Marco

Campus de São Miguel do Oeste

Vitor Carlos D'Agostini

Campus de Videira

Ildo Fabris

Campus de Xanxerê

Genesio Téó

Pró-reitora de Graduação  
Lindamir Secchi Gadler

Pró-reitor de Pesquisa,  
Pós-graduação e Extensão  
Fábio Lazzarotti

Diretora Executiva da Reitoria

Cleunice Frozza

#### **Conselho Editorial**

Fabio Lazzarotti

Tiago de Matia

Andréa Jaqueline Prates Ribeiro

Jovani Antônio Steffani

Lisandra Antunes de Oliveira

Marilda Pasqual Schneider

Claudio Luiz Orço

Ieda Margarete Oro

Silvio Santos Junior

Carlos Luiz Strapazzon

Wilson Antônio Steinmetz

Maria Rita Chaves Nogueira

Marconi Januário

Marceli Maccari

Daniele Cristine Beuron

**A revisão linguística é de responsabilidade dos autores.**

# Sumário

<b>Apresentação .....</b>	<b>5</b>
---------------------------	----------

## Bloco 1

### Direito fundamental ao trabalho digno

<b>O trabalho decente e os compromissos assumidos pelo Brasil .....</b>	<b>11</b>
---	-----------

Fernanda Danielli

<b>Reflexões e impactos sobre a desocupação no Brasil de acordo com a PNAD contínua .....</b>	<b>27</b>
---	-----------

Luciano da Silva Basso

<b>O direito humano à saúde do trabalhador e a revisão da Norma Regulamentadora n. 1.....</b>	<b>41</b>
---	-----------

Diego Ferraz

<b>O trabalho como mercadoria na era digital.....</b>	<b>61</b>
---	-----------

Gracieli Baumgarten Bauer

<b>Terceirização das atividades empresariais: a evolução da regulamentação no ordenamento jurídico brasileiro .....</b>	<b>85</b>
---	-----------

Vantoir Alberti

<b>Pessoas com deficiência e políticas públicas para inclusão no mercado de trabalho: uma análise sobre o telemarketing.....</b>	<b>105</b>
--	------------

Regina Stela Corrêa Vieira, Milena Veloso de Linhares

## Bloco 2

### Igualdade social a partir dos Direitos Fundamentais

<b>Mulheres na esfera pública: cotas partidárias e a ocupação de cargos políticos</b> .....	125
Roberta Seitenfuss	
<b>O direito à moradia e sua ligação com o trabalho e renda</b> .....	143
Dimitri Fernandes	
<b>Religiões de matriz africana sob uma perspectiva decolonial e a decisão do STF sobre a constitucionalidade do sacrifício de animais em rituais religiosos</b> .....	165
Michel Ferrari Borges dos Santos	
<b>Violência territorial indígena e necropolíticas</b> .....	189
Renato de Rezende Gomes	
<b>A situação dos catadores perante a Agenda 2030 da ONU: reflexões sobre o trabalho decente</b> .....	211
Thiago Pires Canal	

## Apresentação

O livro aqui organizado é a mais bonita concretização dos riquíssimos debates ocorridos nas salas de aula do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc), contendo estudos derivados dos temas e leituras da disciplina “Direitos Fundamentais ao trabalho digno”, ofertada no primeiro semestre de 2019.

A disciplina tinha como proposta o aprofundamento em estudos que relacionam o princípio da dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais às relações de trabalho, tendo como pressuposto a centralidade do trabalho na organização social e na definição do sujeito de direito no ordenamento jurídico. Trata-se, portanto, de temática central para reflexões teóricas e problematizações fáticas em torno dos direitos fundamentais sociais.

A atualidade do tema se configura nos debates que envolvem a suposta perda da centralidade trabalhista no mundo contemporâneo e as falhas analítico-conceituais da teoria dos direitos fundamentais em face à ofensiva contra garantias sociais. Ao longo de todo o curso, houve a preocupação de colocar em evidência, de forma transversal, temas que envolvem igualdade material e justiça, bem como de atentar à interseccionalidade das relações sociais, em especial de gênero, raça e classe.

Os conteúdos ministrados articularam-se ao projeto do Grupo de Estudos e Pesquisa “Segurança Social, Trabalho Decente e Desenvolvimento” e, em grande medida, buscamos atrelar os objetos das pesquisas de mestrado de cada participante aos debates propostos no espaço coletivo.

Tudo isso se refletiu nos artigos aqui apresentados, que por afinidade temática estão divididos em dois blocos: “Direito fundamental ao Trabalho Digno” e “Igualdade social a partir dos Direitos Fundamentais”.

O primeiro bloco se inicia com o trabalho de Fernanda Danielli, que traçou um ótimo panorama sobre os compromissos assumidos pelo Brasil com

a comunidade internacional em relação à garantia do trabalho decente para seus cidadãos e cidadãs. Em seguida, Luciano da Silva Basso traz uma importante reflexão sobre as altas taxas de desocupação no Brasil, tendo como base os dados da PNAD contínua. O artigo de Diego Ferraz aborda o direito humano à saúde e faz a análise das mudanças feitas pelo governo Bolsonaro na Norma Regulamentadora n. 1.

Na sequência, o artigo de Gracieli Baumgarten Bauer coloca em debate as mudanças que a automatização pode trazer ao mercado de trabalho e a preocupação com possíveis violações a direitos fundamentais decorrentes dessa nova realidade. Também preocupado com as mudanças no mundo do trabalho, Vantoir Alberti tematiza a terceirização, que desde de 2017 é aceita de forma irrestrita pela legislação brasileira. Fecha o bloco um artigo escrito por mim e Milena Veloso de Linhares, sobre a inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho, em específico no telemarketing.

O segundo bloco é aberto pelo excelente artigo de Roberta Seitenfuss, sobre igualdade de gênero na esfera política, que analisa dados empíricos relativos à ocupação de cargos políticos por mulheres no Oeste de Santa Catarina, região de nosso PPGD. Logo depois, Dimitri Fernandes aborda o direito à moradia e traz interessantes reflexões sobre sua intrínseca relação com a oferta de trabalho e a renda populacional. O artigo de Michel Ferrari Borges dos Santos propõe, com êxito, uma abordagem decolonial sobre a não-discriminação religiosa, adensando o debate sobre sacrifício de animais em rituais em face à decisão do STF. Encerram o livro os artigos de Renato de Rezende, que com ousadia combina as noções de necropolítica e etnocídio ao debate sobre violência territorial indígena, e de Thiago Pires Canal, que analisa a política nacional de resíduos sólidos na perspectiva de garantia da dignidade das catadoras e catadores de materiais recicláveis por meio de um trabalho digno.

De minha parte, a experiência de conduzir a disciplina para uma turma tão dedicada, crítica e atenciosa foi uma grande alegria. A troca e os aprendizados são incomensuráveis e o que me resta é agradecer a cada um(a).

Espero que o conhecimento que produzimos e o poder de nossas ideias esteja a serviço da justiça social ou estimule outras pessoas a formularem suas próprias reflexões emancipadoras, tal como ensina Patricia Hill Collins.<sup>1</sup>

Desejo a todas e todos uma boa leitura e uma vida acadêmica com propósito!

Regina Stela Corrêa Vieira  
Chapecó, novembro de 2019

---

<sup>1</sup> No livro “Pensamento Feminista Negro”, cuja tradução foi lançada em 2019 pela Editora Boitempo (São Paulo).







**Bloco 1**  
**Direito fundamental ao**  
**trabalho digno**



# O trabalho decente e os compromissos assumidos pelo Brasil

Fernanda Danielli<sup>1</sup>

## Introdução

O Brasil tem passado por uma grave crise econômica que resultou em altos índices de pessoas desempregadas. Sendo assim, o foco das discussões tem sido a recuperação econômica, com geração de empregos. No entanto, é relevante que se discuta além do pleno emprego, também o trabalho decente.

Este trabalho busca tratar conceitualmente da Organização Internacional do Trabalho, e das previsões e discussões do trabalho decente no âmbito internacional e brasileiro. Ressalta-se, que não se objetiva analisar as políticas adotadas para essa finalidade, os seus sucessos ou fracassos, mas objetivamente as normativas que abordam a temática.

## 1 A Organização Internacional do Trabalho

A ideia de trabalho decente é uma construção internacional da Organização das Nações Unidas (ONU), através de uma de suas mais antigas agências, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1919. Assim, necessárias tornam-se inicialmente algumas ponderações acerca desta agência, para contextualizar o tema do trabalho decente.

Reunidos após a vitória da Primeira Grande Guerra Mundial (1914-1918), em 1919, vinte e nove Estados escreveram e tornaram-se signatários do pacto plurilateral conhecido como Tratado de Versalhes, o que entre inúmeras outras questões envolvendo o estabelecimento da paz entre as nações, também criou

<sup>1</sup> Mestranda em Direitos Fundamentais na Universidade do Oeste de Santa Catarina.

em sua *Parte XIII*, artigos 387 a 399, a Organização Internacional do Trabalho (SÜSSEKIND, 1986, p. 105).

O Tratado de Versalhes estabeleceu em artigo 396, as seguintes funções à OIT:

*The functions of the International Labour Office shall include the collection and distribution of information on all subjects relating to the international adjustment of conditions of industrial life and labour, and particularly the examination of subjects which it is proposed to bring before the Conference with a view to the conclusion of international conventions, and the conduct of such special investigations as may be ordered by the Conference. It will prepare the agenda for the meetings of the Conference. It will carry out the duties required of it by the provisions of this Part of the present Treaty in connection with international disputes. It will edit and publish in French and English, and in such other languages as the Governing Body may think desirable, a periodical paper dealing with problems of industry and employment of international interest. Generally, in addition to the functions set out in this Article, it shall have such other powers and duties as may be assigned to it by the Conference. (INTERNACIONAL LABOR OFFICE, 1920).*

Com o propósito de promover a justiça social, interagindo principalmente com os assuntos relacionados às condições internacionais da vida industrial e do trabalho, a OIT apenas se consolidou com personalidade jurídica de direito público internacional com a Carta das Nações Unidas de 1945 (MATTOS, 2014, p. 60).

Neste contexto, Beaudonnet (2011, p. 7) traz importante afirmação acerca das atividades da OIT:

A principal função da OIT é redigir normas internacionais do trabalho sob forma de convenções e recomendações que estabelecem as condições mínimas de proteção no trabalho e assegurar-se de sua implementação. A organização trabalha com seus 183 Estados Membros para garantir que as normas internacionais do trabalho sejam amplamente respeitadas, tanto na lei como na prática. A atividade de definição das normas da OIT é reforçada por importantes programas de cooperação técnica cujo objetivo geral é implementar a Agenda do Trabalho Decente. Em sua ampla gama de iniciativas, a OIT também proporciona assistência técnica aos Estados Membros, difunde melhores práticas, realiza programas de formação e campanhas de comunicação, e publica muitos trabalhos e documentos.

A OIT conta atualmente com 183 Estados-membros, sendo a única agência das Nações Unidas que possui estrutura tripartite, contando com representantes dos governos, de organizações de trabalhadores e de empregadores.

Desde sua criação, 188 Convenções Internacionais de Trabalho e 200 Recomendações já foram adotadas. Contudo, frente aos desafios da globalização e dos déficits das políticas em matéria de crescimento e emprego, a OIT instituiu o Trabalho Decente como o objetivo central de todas as suas políticas e programas, que será abordado no próximo tópico.

## 2 O trabalho decente conforme a OIT

Defende Azevedo Neto (2014, p. 45), que o prenúncio da OIT sobre o trabalho decente surgiu com a Declaração da Filadélfia, de 1944, relativa aos Fins e Objetivos daquela Organização. Isto porque, a Declaração considerou os seguintes princípios fundamentais sobre os quais se funda a OIT:

- a) o trabalho não é uma mercadoria;
- b) a liberdade de expressão e de associação é uma condição indispensável para um progresso constante;
- c) a pobreza, onde quer que exista, constitui um perigo para a prosperidade de todos;
- d) a luta contra a necessidade deve ser conduzida com uma energia inesgotável por cada nação e através de um esforço internacional contínuo e organizado pelo qual os representantes dos trabalhadores e dos empregadores, colaborando em pé de igualdade com os dos Governos, participem em discussões livres e em decisões de carácter democrático tendo em vista promover o bem comum.

Posteriormente, a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, dia 10 de dezembro de 1948, em seu artigo XXIII, trouxe importantes garantias em relação ao trabalho decente: condições justas e favoráveis de trabalho, igualdade de remuneração por igual trabalho, remuneração justa e satisfatória que assegure existência compatível com a dignidade humana, organização em sindicatos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

Outro importante marco legal é impingindo pela OIT através da sua Declaração Sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, aprovada pela Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, durante a Octogésima sexta reunião, realizada em Genebra, cujo texto foi assinado em 19 de junho de 1998.

A Cláusula 2ª da Declaração determina que todos os países membros, ainda que não tenham ratificado as convenções anteriores, têm o compromisso de “respeitar, promover e tornar realidade”, os seguintes princípios relativos aos direitos fundamentais: a) a liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; b) a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório; c) a abolição efetiva do trabalho infantil; e d) a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1998).

Com esta Declaração, Brito (2011, p. 37) pondera que a OIT teve o objeto de tornar realidade em todo mundo a observância das normas trabalhistas nucleares (*core labor standards*), entendidas como a liberdade de associação e negociação coletiva (Convenções 87 e 98), o trabalho forçado (Convenções 29 e 105), a discriminação (Convenções 100 e 111) e o trabalho infantil (Convenções 138 e 182).

Arremata Brito (2011, p. 37-38), afirmando que:

Essa Declaração é uma iniciativa ousada da OIT para combater as piores formas de exploração no trabalho e se baseia na premissa de que há certos direitos básicos inerentes aos seres humanos e a uma sociedade decente, mesmo que eles não tenham sido

objeto de lei formal. Desde então, a OIT e a Organização Mundial do Comércio (OMC) têm trabalhado em conjunto para estabelecer uma ligação entre acordos comerciais e respeito por esses direitos humanos básicos no trabalho por meio da inserção de uma cláusula social (social clause) que obrigaria os participantes a respeitarem esses direitos elementares. Em caso de transgressão às normas trabalhistas fundamentais, o violador seria punido.

Percebe-se, assim, que com a Declaração Sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, a OIT estabelece uma normativa internacional norteadora dos direitos básicos dos trabalhadores, com quatro grandes fundamentos, como já referido.

Esta Declaração seria o alicerce fundamental para o estabelecimento da ideia de trabalho decente, já que a pedra fundamental fora lançada com a Declaração da Filadélfia de 1944. Assim, assentadas as bases do conceito e da ideia, em 1999, a OIT formaliza e explicita ao mundo a agenda do trabalho decente.

Na sua 87ª Reunião, ocorrida em Genebra, em junho de 1999, a Organização Internacional do Trabalho adotou oficialmente o termo Trabalho Decente (*Decente Work* em inglês), valendo-se dele como ponto de convergência entre quatro objetivos estratégicos, os quais serão melhor explicitados adiante.

Neste sentido, Somavia (1999) assevera que “[...] *la finalidad del trabajo decente debe descollar en cada uno de los objetivos estratégicos de la OIT, a la vez que se procura plasmarla de un modo equilibrado y armonioso en todos ellos.*”

Outrossim, de acordo com o memorial apresentado pelo então Diretor-geral da OIT, Somavia (1999):

*La presente Memoria propone una finalidad primordial para la OIT en estos momentos de transición mundial, a saber, la disponibilidad de un trabajo decente para los hombres y las mujeres del mundo entero. Es la necesidad más difundida, que comparten los individuos, las familias y las comunidades en todo tipo de sociedad y nivel de desarrollo. El trabajo decente es una reivindicación mundial con la que están confrontados los dirigentes políticos y de empresa de todo el mundo. Nuestro futuro común depende en gran parte de cómo hagamos frente a ese desafío.*

Nítida mostra-se a mudança de paradigma que a OIT pretendeu impor, justamente por entender que um momento de transição mundial ocorria. A Organização buscou uma nova finalidade primordial, na disponibilidade de um trabalho decente para homens e mulheres do mundo inteiro.

Interessante que a OIT pontua, ainda, que o futuro depende em grande parte de como serão as atitudes frente a este novo desafio, de propiciar o trabalho decente.

Continuando, ao tratar do trabalho decente assegurado, Somavia (1999) assevera que a OIT objetiva o trabalho decente, o que não significa apenas criar postos de trabalho, mas que possuam uma qualidade aceitável. Não se pode dissociar a quantidade de emprego da sua qualidade. Cada sociedade possui as suas peculiaridades, com suas formas e condições de trabalho, conceitos de valores e satisfação, ou seja, cada uma possui sua própria ideia do que é um trabalho decente. Mesmo assim, é indispensável criar sistemas econômicos e sociais que garantam o emprego e a seguridade, assegurando o trabalho decente numa discussão mundial.

Infere-se, aqui, que a OIT se preocupa não somente com a geração de novos postos de trabalho, mas que esses postos respeitem e promovam a dignidade humana, sendo capazes de se adaptar às circunstâncias em rápida evolução no mercado mundial, que é altamente competitivo.

Ainda, arremata Somavia (1999), que a agenda do trabalho decente necessita ser compartilhada por todos os atores envolvidos com o trabalho: *“Los gobiernos, los empleadores y los trabajadores deben compaginar eficazmente esos diferentes intereses, para colmar el anhelo de un trabajo decente que expresan los individuos, las familias y los diferentes sectores de la población en todos los países.”*

Destarte, o Ministro do Tribunal Superior do Trabalho Corrêa (2017, p. 19, grifo nosso), ao dissertar sobre a agenda do trabalho decente da OIT, assevera que:

*O efetivo respeito aos princípios fundamentais, aliado à promoção do emprego produtivo e de qualidade, a extensão da proteção social e o fortalecimento do diálogo social **constitui a viga mestra***



*sobre a qual se erige a agenda do trabalho decente da OIT*, cuja implementação deve ser perseguida com denodo ainda maior em tempos de crise econômica. Nos momentos de crise, a fragilidade dos mais vulneráveis torna-os presa fácil de exploração desmedida, muitas vezes favorecida por um discurso determinista e segregador, que parece querer atribuir ao pobre, ao faminto, ao miserável a responsabilidade por sua condição de penúria.

Assim, pode-se afirmar que trabalho decente é o ponto de convergência dos quatro objetivos estratégicos da OIT: o respeito aos direitos no trabalho, especialmente aqueles definidos como fundamentais (liberdade sindical, direito de negociação coletiva, eliminação de todas as formas de discriminação em matéria de emprego e ocupação e erradicação de todas as formas de trabalho forçado e trabalho infantil); a promoção do emprego produtivo e de qualidade; a ampliação da proteção social; e o fortalecimento do diálogo social.

Uma vez fixados os conceitos do trabalho decente à luz da OIT, importante analisar agora como esta agenda tem sido tratada pelo Brasil.

### **3 A agenda do trabalho decente no Brasil**

Inicialmente, cabe ressaltar que não será foco deste trabalho a efetividade da agenda do trabalho decente no Brasil, mas sim, o compromisso internacional assumido pelo Governo Brasileiro em implementar esta agenda.

A promoção da agenda do Trabalho Decente no Brasil tornou-se um compromisso formal, quando em 02 de junho de 2003 o Governo brasileiro e a OIT assinaram um Memorando de Entendimento, prevendo o estabelecimento de um Programa Especial de Cooperação Técnica para a Promoção de uma Agenda Nacional de Trabalho Decente, contando com auxílio das organizações de empregadores e de trabalhadores (BRASIL, 2006, p. 8).

Por meio deste Memorando foram estabelecidas quatro áreas prioritárias de cooperação, a saber:

- a) geração de emprego, microfinanças e capacitação de recursos humanos, com ênfase na empregabilidade dos jovens;
- b) viabilização e ampliação do sistema de seguridade social;
- c) fortalecimento do tripartismo e do diálogo social;
- d) combate ao trabalho infantil e à exploração sexual de crianças e adolescentes, ao trabalho forçado e à discriminação no emprego e na ocupação. (BRASIL, 2006, p. 8).

Ainda, de acordo com o referido documento, o Governo Brasileiro deveria criar um Comitê Executivo, composto pelos diversos Ministérios e Secretarias de Estado envolvidos com os temas aludidos e coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com a responsabilidade de formular projetos nas áreas prioritárias de cooperação, bem como mobilizar os recursos técnicos e financeiros necessários para a implementação, o monitoramento e a avaliação desses projetos (BRASIL, 2006, p. 8).

O supracitado Comitê foi instituído pelo Decreto não numerado (DSN) de 04 de junho de 2009. Em seu artigo 2º, o Decreto enumera as competências do Comitê:

Art. 2º Compete ao Comitê Executivo:

I - formular propostas de projetos e atividades de cooperação técnica nas áreas de:

- a) geração de emprego, trabalho e renda, microcrédito e qualificação social e profissional;
- b) viabilização e ampliação do sistema de seguridade social;
- c) fortalecimento do diálogo social, especialmente entre governo, trabalhadores e empregadores;
- d) erradicação do trabalho infantil e combate à exploração sexual de crianças e adolescentes;
- e) erradicação do trabalho análogo ao de escravo; e
- f) combate à discriminação no emprego e na ocupação;

II - envidar os esforços necessários para mobilizar recursos técnicos, humanos e financeiros próprios e da comunidade internacional para a implementação dos projetos e atividades de que trata o inciso I;

III - acompanhar e avaliar a execução dos projetos e atividades de cooperação implementados de acordo com o Memorando de Entendimento; e

IV - rever os objetivos e termos do referido Memorando de Entendimento. (BRASIL, 2009).

Cabe ressaltar, ainda, que anteriormente o Governo Brasileiro lançou, em 2006, a Agenda Nacional do Trabalho Decente, estruturada em três prioridades (BRASIL, 2006, p. 10-11):

- **Prioridade 1:** Gerar Mais e Melhores Empregos, com Igualdade de Oportunidades e de Tratamento.
- **Prioridade 2:** Erradicar o Trabalho Escravo e Eliminar o Trabalho Infantil, em especial em suas piores formas.
- **Prioridade 3:** Fortalecer os Atores Tripartites e o Diálogo Social como um instrumento de governabilidade democrática.

Para a Prioridade 1, os resultados esperados eram:

- a) Política Nacional de Emprego elaborada e implementada em um processo de diálogo com os interlocutores sociais;
- b) Metas de criação de emprego produtivo e de qualidade incorporadas nas estratégias nacionais de desenvolvimento econômico e social (incluídas as estratégias de redução da pobreza e da desigualdade social) e nas políticas setoriais (industrial, agrícola, agrária, de promoção do turismo e de promoção da economia criativa). (BRASIL, 2006, p. 10).

Por seu turno, na Prioridade 2, o Governo Brasileiro esperava a implantação e monitoramento de Planos Nacionais de Erradicação do Trabalho Infantil e Erradicação do Trabalho Escravo, com ênfase em estratégias de reinserção social e de prevenção, em consonância com o previsto nas seguintes convenções da OIT: Convenção n. 138, de 1973, sobre idade mínima para admissão ao emprego; Convenção n. 182, de 1999, sobre proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação; Convenção n. 29, de 1930, sobre trabalho

forçado ou obrigatório; Convenção n. 105, de 1957, sobre abolição do trabalho forçado (BRASIL, 2006, p. 13).

Já na Prioridade 3, o resultado esperado consistia em: Mecanismos de diálogo social consolidados e institucionalizados; Constituintes tripartites capacitados para participar ativamente e incidir na definição de políticas nacionais de fomento ao emprego e trabalho decente; Cultura do diálogo social fortalecida (BRASIL, 2006, p. 16).

Esta Agenda Nacional previu ainda que ela deveria ser implementada em diálogo com as organizações de empregadores e de trabalhadores, através de um Programa Nacional de Trabalho Decente que estabelecesse, além das prioridades, os resultados esperados e as estratégias, metas, prazos, produtos e indicadores de avaliação. Esse Programa deveria, ainda, ser incluído no Plano Plurianual (PPA), monitorado e periodicamente avaliado, consultando as organizações de empregadores e de trabalhadores (BRASIL, 2006, p. 18).

Como instância de gestão, monitoramento e avaliação da Agenda, o documento previu a criação do Comitê Executivo, conforme pactuado no Memorando de Entendimento de 2003. Como já referido, o Comitê foi instituído em 2009.

Passo seguinte, uma vez estabelecida a Agenda e criado o Comitê Executivo, o Governo Brasileiro instituiu em 2010, o Plano Nacional de Trabalho Decente – Gerar Trabalho Decente para Combater a Pobreza e as Desigualdades Sociais.

Repetindo as três Prioridades já lançadas pela Agenda de 2006, o Plano Nacional tem a seguinte finalidade:

O Plano Nacional de Trabalho Decente tem por finalidade principal contribuir para a promoção do Trabalho Decente no Brasil conforme compromissos assumidos pelo País na Agenda Nacional de Trabalho Decente. A sua implementação visa fortalecer a capacidade do Estado brasileiro para avançar no enfrentamento dos principais problemas estruturais da sociedade e do mercado de trabalho, entre os quais se destacam: a pobreza e a desigualdade social; o desemprego e a informalidade; a extensão da cobertura da proteção social; a parcela de trabalhadoras e trabalhadores sujeitos a baixos níveis de rendimentos e produtividade; os elevados índices de rotatividade no emprego; as desigualdades de gênero e raça/

etnia; as condições de segurança e saúde nos locais de trabalho, sobretudo na zona rural. (BRASIL, 2010, p. 8-9).

O Plano visa, assim, ao atender compromissos assumidos pelo Brasil na Agenda Nacional de Trabalho Decente, avançar no enfrentamento dos problemas estruturantes da sociedade brasileira, tais como a pobreza e desigualdade social, desemprego, informalidade, segurança social, melhorias das condições dos trabalhadores no mercado de trabalho, desigualdades de gênero e raça.

O Plano é igualmente gerido, monitorado e avaliado pelo Comitê Executivo instituído pelo DSN de 04 de junho de 2009.

Destarte, cabe mencionar que o Brasil instituiu em 2011 a Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude, entendendo que

[...] a construção de uma agenda nacional de trabalho decente para a juventude é tarefa extremamente relevante, e ganha importância quando falamos do Brasil, onde o trabalho tem intensa presença na vida juvenil, ou mesmo se faz presente, muitas vezes, antes da idade legal para trabalhar, ainda na infância ou adolescência. (BRASIL, 2011, p. 9).

Esta Agenda estabeleceu quatro prioridades, a saber:

- a) **MAIS E MELHOR EDUCAÇÃO:** elevação do acesso e qualidade em todos os níveis de ensino para os/as jovens, com igualdade de oportunidades e tratamento de gênero e raça, elevação da escolaridade, melhor ensino médio profissionalizante e tecnológico, ampliação do acesso ao ensino superior, mais e melhor acesso ao patrimônio cultural brasileiro; implementação de políticas públicas para garantir a observância efetiva da idade mínima de ingresso no mercado de trabalho conforme legislação brasileira vigente, e implementação da política pública de educação do, no e para o campo.

- b) **CONCILIAÇÃO DE ESTUDOS, TRABALHO E VIDA FAMILIAR:** ampliar as oportunidades e possibilidades de conciliação entre os espaços do trabalho, dos estudos e da vida familiar e em sociedade para os/as jovens trabalhadores e estudantes, de forma que o trabalho não se sobreponha ou mesmo prejudique as trajetórias educacionais e de integração social.
- c) **INSERÇÃO ATIVA E DIGNA NO MUNDO DO TRABALHO:** mais e melhores empregos e outras oportunidades de trabalho para os/as jovens com igualdade de tratamento e de oportunidades: ampliação das oportunidades de emprego assalariado e melhoria de sua qualidade; igualdade de oportunidades e de tratamento; promoção da saúde do/a trabalhador/a; combate às causas da rotatividade; acesso à terra, trabalho e renda no campo; melhorias na qualidade dos empregos, com ampliação das oportunidades no campo dos “empregos verdes”; geração de trabalho e renda através da economia popular e solidária, associativismo rural e do empreendedorismo.
- d) **DIÁLOGO SOCIAL:** ampliar e fortalecer o debate sobre as alternativas e condicionantes para a melhor inserção juvenil no mercado de trabalho; estimular as condições de participação juvenil urbana e rural nos instrumentos de defesa de direitos do trabalho, na organização sindical e nas negociações coletivas. (BRASIL, 2011, p. 36-37).

Em nível mundial de discussão, a Organização das Nações Unidas, em 2015, concluiu uma negociação com seus Estados-membros que culminou na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que é um conjunto de ações, programas e diretrizes que objetivam o desenvolvimento sustentável, divididos em 17 objetivos e 169 metas.

Especificamente quanto ao trabalho decente, a Agenda 2030 tem no seu Objetivo 8 – Trabalho Decente e Crescimento Econômico, o compromisso

em promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos.

O Brasil como Estado-membro da ONU aderiu aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, sendo que em outubro de 2016 foi publicado o Decreto Presidencial n. 8.892, criando a Comissão Nacional para os ODS, cujos objetivos estão previstos no artigo 2º:

Art. 2º À Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável compete:

- I - elaborar plano de ação para implementação da Agenda 2030;
- II - propor estratégias, instrumentos, ações e programas para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS;
- III - acompanhar e monitorar o desenvolvimento dos ODS e elaborar relatórios periódicos;
- IV - elaborar subsídios para discussões sobre o desenvolvimento sustentável em fóruns nacionais e internacionais;
- V - identificar, sistematizar e divulgar boas práticas e iniciativas que colaborem para o alcance dos ODS; e
- VI - promover a articulação com órgãos e entidades públicas das unidades federativas para a disseminação e a implementação dos ODS nos níveis estadual, distrital e municipal. (BRASIL, 2016).

A Comissão Nacional para os ODS possui natureza consultiva e paritária, tendo como principais finalidades: internalizar, difundir e dar transparência às ações relativas aos ODS.

Esta comissão divulgou, em dezembro de 2017, o Plano de Ação (2017) para contribuir de forma efetiva para a disseminação dos ODS e aprimoramento das políticas públicas que ajudem o Brasil a alcançar as metas estabelecidas na Agenda 2030. No entanto, denota-se que nesse planejamento para a consecução das ações e cumprimento das metas e objetivos, o trabalho decente não é tratado com prioridade, já que não há menção a ele.

Ainda que efetividade na busca do trabalho decente, como já referido, não seja alvo da presente análise, cabe ressaltar que ao que tudo indica esta Agenda tem sido deixada em segundo plano pelo Brasil, já que não se encontrou atualizações do Plano Nacional do Trabalho Decente, bem como não há menção

no Plano de Ação da Comissão Nacional para os ODS de atuações focadas no trabalho decente.

## Conclusão

O objetivo principal deste texto é fazer um apanhado acerca de como o trabalho decente é tratado pela Organização Internacional do Trabalho e no Brasil. Conclui-se que a OIT prevê o trabalho decente desde 1944, com a Declaração da Filadélfia, tendo no decorrer dos anos se aprimorado na defesa desse direito.

Já o Brasil iniciou as tratativas acerca do trabalho decente em 2003, ao assinar um memorando de entendimentos com a própria OIT sobre o tema. Após isso, diversos foram os caminhos legislativos trilhados na busca dessa efetivação, tendo por último aderido aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU, que prevê em seu Objetivo (ODS) 8 a promoção do trabalho decente para todos.

Destaca-se que este estudo não objetivou analisar as políticas públicas aplicadas pelo Brasil na efetivação desse direito, o que poderá ser objeto de outra pesquisa mais aprofundada sobre o tema.

## Referências

BEAUDONNET, Xavier. *Direito internacional do trabalho e direito interno: manual de formação para juizes, juristas e docentes em direito* / editado por Xavier Beaudonnet. Turim: Centro Internacional de Formação da OIT, 2011.

BRASIL. *Agenda Nacional de Trabalho Decente*. Brasília, DF, 2006. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/--ilo-brasilia/documents/publication/wcms\\_226229.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/--ilo-brasilia/documents/publication/wcms_226229.pdf). Acesso em: 23 jul. 2019.

BRASIL. *Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude*. Brasília, DF, 2011. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/--ilo-brasilia/documents/genericdocument/wcms\\_302678.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/--ilo-brasilia/documents/genericdocument/wcms_302678.pdf). Acesso em: 23 jul. 2019.



BRASIL. *Agenda 2030. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/>. Acesso em: 24 jul. 2019.

BRASIL. *Decreto não numerado (DSN)*, de 04 de junho de 2009.

BRASIL. Decreto n. 8.892, de 27 de outubro de 2016. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 out. 2016.

BRASIL. *Plano Nacional de Trabalho Decente – Gerar Trabalho Decente para Combater a Pobreza e as Desigualdades Sociais*. Brasília, DF, 2010. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/--ilo-brasilia/documents/publication/wcms\\_226249.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/--ilo-brasilia/documents/publication/wcms_226249.pdf). Acesso em: 23 jul. 2019.

BRITO, Rildo Albuquerque Mousinho de. A Organização Internacional do Trabalho e seus esforços pela implantação do trabalho decente. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 50, jul./dez. 2011.

CORRÊA, Lelio Bentes. A importância do Direito do Trabalho na promoção dos direitos humanos. In: FARIAS, James Magno Araujo (org.). *Trabalho decente/ COLEPRECOR*. São Paulo: LTr, 2017.

INTERNATIONAL LABOR OFFICE. *Official Bulletin*. Genebra: 1920. v. 1. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--dgreports/--jur/documents/genericdocument/wcms\\_441862.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--dgreports/--jur/documents/genericdocument/wcms_441862.pdf). Acesso em: 18 out. 2019.

MATTOS, Michele Beutinger. *O Trabalho Decente na busca pela sustentabilidade*. 2014. 301 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Nova York: ONU, 1948.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho*. Genebra: OIT, 1998.

SOMAVIA, Juan. *Memorial proferido na 87ª Reunião da OIT*. Genebra, jun. 1999. Disponível em: <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>. Acesso em: 27 jul. 2019.

SÜSSEKIND, Arnaldo. O Brasil e a Organização Internacional do Trabalho. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, São Paulo, v. 55, p. 105-116, 1986.

# Reflexões e impactos sobre a desocupação no Brasil de acordo com a PNAD contínua

Luciano da Silva Basso<sup>1</sup>

## Introdução

Os estudos na área do Direito têm subutilizado uma das mais importantes fontes de pesquisas sobre o mercado de trabalho: a PNAD-C do IBGE.

A PNAD-C oferece respostas a questões decisivas sobre renda e trabalho, mas também sobre idade e gênero.

O IBGE, em data de 28 de junho de 2019, divulgou os resultados da PNAD Contínua (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), referente aos três primeiros meses de 2019. Apresentou indicadores evidenciando que a taxa de desemprego no Brasil manteve-se estável às custas de piores vagas de emprego e salários mais baixos.

Neste texto se fará uma análise da metodologia de pesquisa da PNAD, seus conceitos mais relevantes para a análise dos direitos fundamentais sociais. Por fim, se discutirá algumas tendências recentes sobre a formalização do trabalho e desocupação, propondo reflexões sobre seus impactos possíveis na proteção social da renda, seja por meio da previdência social ou da assistência social.

## 1 Significado de PNAD

Para iniciar uma análise da metodologia aplicada pela PNAD é fundamental entender o conceito da sigla PNAD.

---

<sup>1</sup> Mestrando no Programa de Pós-graduação em Direito – Mestrado em Direitos Fundamentais da Universidade do Oeste de Santa Catarina e Advogado Previdenciário.

De acordo com o IBGE (2019c), a PNAD visa acompanhar as flutuações trimestrais e a evolução, no curto, médio e longo prazos, da força de trabalho e outras informações necessárias para o estudo do desenvolvimento socioeconômico do País. Para atender a tais objetivos, a pesquisa foi planejada para produzir indicadores trimestrais sobre a força de trabalho e indicadores anuais sobre temas suplementares permanentes (como trabalho e outras formas de trabalho, cuidados de pessoas e afazeres domésticos, tecnologia da informação e da comunicação etc.), investigados em um trimestre específico ou aplicados em uma parte da amostra a cada trimestre e acumulados para gerar resultados anuais, sendo produzidos também, indicadores sobre outros temas suplementares. Tem como unidade de investigação o domicílio.

Assim, o objetivo da PNAD é reunir informações conjunturais com indicadores mensais (gerais para o país) e trimestrais (em todos os níveis da pesquisa, que inclui grandes regiões, unidades da Federação, regiões metropolitanas com capitais, entre outros). Portanto, a PNAD Contínua, é uma análise do IBGE com o objetivo de produzir continuamente informações sobre mercado de trabalho, associada a características demográficas e educacionais. Periodicamente, são analisados temas adicionais permanentes, como trabalho infantil e outras formas de trabalho, fecundidade e migração, e suplementares, selecionados segundo necessidade, relativos ao desenvolvimento socioeconômico do país.

A PNAD a cada trimestre investiga cerca de 211.000 domicílios inseridos em aproximadamente 16.000 setores censitários de 3.500 municípios (IBGE, 2019c)

## **2 Da pesquisa do PNAD contínua do primeiro trimestre de 2019 referente à taxa de desocupação**

De acordo com o objetivo deste artigo, apresentam-se algumas tendências sobre a taxa de desocupação dos trabalhadores brasileiros referentes ao primeiro trimestre de 2019. A PNAD concluiu que a taxa de desocupação do período é de

12,7 %. Subiu 1.1 ponto percentual (p.p) em relação ao trimestre de outubro a dezembro de 2018 (11,6%) e caiu – 0,4%, em relação ao trimestre móvel de janeiro a março de 2018 (13,1%) (IBGE, 2019b).

Aparentemente o Brasil apresenta uma melhora dos índices de emprego, contudo, a redução não é oriunda de uma melhora da economia ou crescimento dos níveis de emprego, muito pelo contrário. A redução das taxas de desemprego foi devido à submissão de pessoas que após um longo período de desemprego acabaram aceitando vagas de trabalho de baixa qualidade e com valores salariais extremamente baixos.

A falta de emprego aliada ao desespero das pessoas pela sobrevivência impulsionou outras formas de trabalho (subemprego), cujos trabalhadores submetem-se a trabalhos de baixa qualidade aceitando salários baixos, muitas vezes indignos, única e exclusivamente por falta de opção e necessidade.

Os dados da PNAD comprovaram que a população desocupada (13,4 milhões) cresceu 10,2% (ou seja, mais de 1,2 milhão de pessoas) frente ao trimestre de outubro a dezembro de 2018 (12,2 milhões). Já com relação ao mesmo trimestre do ano de 2018 (janeiro a março), de acordo com o PNAD, a variação estatística não foi significativa (IBGE, 2019a).

### **3 Dos conceitos utilizados pela PNAD**

Diante da grande quantidade de pessoas desocupadas no Brasil, conforme comprovou o mais recente levantamento da PNAD, do primeiro semestre de 2019, há diferentes categorias de desempregados, que o IBGE classifica como população ocupada, desocupada e desalentada.

Assim, faz-se necessário neste momento demonstrar o significado destas nomenclaturas para que, ao final, o leitor entenda as reflexões que são propostas neste artigo.

Segundo o IBGE (2019a), a população ocupada compreende as pessoas que tinham trabalho na semana anterior à da entrevista, ou seja, os indivíduos que tinham um chefe, os que exploravam seu próprio negócio e os que trabalhavam sem remuneração em ajuda a membros da família.

A pesquisa não classifica como ocupada a população que se encontrava em longos períodos de afastamento do exercício do seu trabalho remunerado, naquela semana e, permite a estratificação dos ocupados em quatro categorias de posição na ocupação: empregados, trabalhadores por conta própria, empregadores e pessoas que trabalharam sem remuneração em ajuda a membros da unidade familiar.

Com o intuito de mostrar de forma mais clara as relações de trabalho, as novas informações oferecem a possibilidade de desagregação dos empregados de modo a identificar o emprego nos setores público e privado e nos serviços domésticos remunerados.

No que se refere a população desocupada, esta compreende as pessoas que não tinham trabalho e estavam efetivamente procurando trabalho, em um determinado período de referência e incorpora o conceito de disponibilidade para assumir o trabalho quando este aparecer.

Também, segundo o IBGE, a força de trabalho no Brasil (População Economicamente Ativa (PEA)) é constituída pela população ocupada e pela população desocupada.

As pessoas fora da força de trabalho são classificadas como não economicamente ativas (inativas). Portanto, o IBGE continua fazendo a desagregação da população em idade ativa em três subgrupos distintos (ocupados, desocupados e inativos). Para cada um deles há um conjunto de informações detalhadas para subsidiar a compreensão da dinâmica do mercado de trabalho.

No que diz respeito à população ocupada, o IBGE capta informações para estimar a subocupação por insuficiência de horas trabalhadas (pessoas com jornada de trabalho inferior a 40 horas que desejam trabalhar mais e têm

disponibilidade para tal), a busca de trabalho por parte dos ocupados, o número de horas semanais habitualmente e efetivamente trabalhadas e o rendimento habitualmente e efetivamente recebido.

Para caracterização da população desocupada o IBGE busca a identificação cuidadosa do trabalho anterior exercido no último ano, inclusive do motivo de saída.

No tocante às pessoas inativas, o IBGE identifica como aquelas que estiveram ligadas à PEA no último ano, que desejam um trabalho e podem assumi-lo no curto prazo (pessoas marginalmente ligadas à PEA). Deste contingente, as que não procuraram trabalho no período de referência de 30 dias achando que não iriam consegui-lo por razões de mercado, mas estiveram procurando ativamente por um período de seis meses, e estavam disponíveis para assumir uma atividade, são classificadas como desencorajadas ou desalentadas.

Já as pessoas constituintes da Força de Trabalho Potencial, para o IBGE, são consideradas um grupo de pessoas que não está empregado, mas poderia trabalhar. Nesse caso, o trabalhador teve interesse em conseguir a vaga, mas na semana em que foi procurado pelo instituto, não pode ir trabalhar por vários motivos, como problemas de saúde ou necessidade de cuidar de crianças ou idosos.

Segundo os dados apresentados pelo PNAD, o Brasil se encontra em uma situação preocupante. A fim de comprovar esta fase, apresentam-se abaixo algumas reflexões de como a situação de desemprego no Brasil chegou a situação atual.

A **população desocupada nos primeiros três meses do ano de 2019** (13,4 milhões) cresceu 10,2% (mais 1,2 milhão de pessoas) frente ao trimestre de outubro a dezembro de 2018 (12,2 milhões). Em relação ao mesmo trimestre de 2018 (13,6 milhões) a variação não foi estatisticamente significativa (IBGE, 2019a).

Segundo Antunes (2019), a variação acima descrita se manteve estável à custa de vagas piores de emprego e diminuição de salários, resultado dos impactos da crise financeira do Brasil.

As afirmações acima não ocorrem somente no Brasil, contudo, tendo em vista que o presente artigo tem por objetivo apresentar reflexões sobre o

aumento da desocupação no Brasil, neste artigo não se discutirá a situação do desemprego em outros países.

Portanto, o aumento significativo das pessoas desocupadas no Brasil é reflexo não só dos fatores descritos, mas principalmente que o mercado de trabalho no Brasil se mantém às custas de vagas de trabalho de baixa qualidade, o que deixa parte dos brasileiros no subemprego e achatamento de salários.

Tais elementos levaram o Brasil ao patamar de aproximadamente 13 milhões de desempregados no primeiro trimestre de 2019, sem que haja por parte do governo a elaboração de políticas públicas de incentivo ao emprego formal.

A **população ocupada** (91,9 milhões) caiu -0,9% (menos 873 mil de pessoas) em relação ao trimestre de outubro a dezembro de 2018 e cresceu 1,8% (mais 1,6 milhão de pessoas) em relação ao mesmo trimestre de 2018 (IBGE, 2019a).

Com relação à população ocupada, o crescimento de 1,8% no mesmo trimestre de 2018 apresenta uma esperança aos índices do país. Porém, ainda não são números significativos e que possam causar conforto aos brasileiros. Grande parte deste aumento correspondente a 1,1 milhão de pessoas que estão trabalhando menos horas do que estariam dispostas, e com isso acabam aceitando posições laborais muito aquém de suas habilidades, percebendo salários extremamente baixos (ANTUNES, 2019).

A necessidade de sobrevivência da população faz com que se submetam a situações até então desconhecidas. Há cerca de uns quinze anos, o diploma de um curso superior era considerado a garantia de um bom emprego. Atualmente, o diploma parece ser considerado um requisito básico para a obtenção de uma vaga de emprego.

De acordo com Pieri (2019), uma das categorias que evidenciou aumento da ocupação foi o setor de transportes, o qual apresentou, segundo o IBGE, um aumento de 202 mil trabalhadores, resultado da entrada de diversos motoristas de transporte por aplicativo no país. Para o economista em um primeiro momento isso pareceu ser uma recuperação da economia, quando na verdade eram pessoas



com diploma universitário que sem conseguir encontrar trabalho ingressaram neste ramo de atividade.

Outra causa deste discreto aumento são as pessoas que dependiam de outras para sobreviver, como filhos de pais empregados que somente estudavam e não trabalhavam. Com o desemprego do arrimo da família ou de outro membro familiar houve a necessidade deste estudante procurar um trabalho para poder manter seus estudos e ajudar nas despesas domésticas (ANTUNES, 2019).

Após uma breve análise da pesquisa do PNAD no primeiro trimestre de 2019, conclui-se que o crescimento da taxa de emprego apresentada pelo IBGE não ocorreu pelo aumento de vagas no mercado de trabalho formal, mas sim pela necessidade do emprego e em diversas situações com aumento no mercado informal. Portanto, o aumento das vagas ocorreu em decorrência da abertura de postos de trabalho de atividade informal.

A **população fora da força de trabalho** (65,3 milhões) ficou estável frente ao trimestre de outubro a dezembro de 2018 (65,1 milhões) e subiu 1,0% (mais 649 mil pessoas) frente ao mesmo trimestre de 2018 (64,6 milhões) (IBGE, 2019a).

Considera-se que a população fora da força de trabalho é composta por trabalhadores ocupados e desocupados. Esta categoria apresentou, segundo o IBGE, um aumento de 1% em comparação ao trimestre anterior, comprovando que novas pessoas conseguiram entrar no mercado de trabalho neste primeiro trimestre de 2019, mas o fizeram pela via da informalidade e trabalham em condições precárias (CAGLIARI, 2019).

#### 4 Da metodologia de pesquisa utilizada pela PNAD

Na linha do que foi mencionado no tópico anterior, a PNAD Contínua visa produzir indicadores para acompanhar as flutuações trimestrais e a evolução, a médio e longo prazos, da força de trabalho e outras informações necessárias para o estudo e desenvolvimento socioeconômico do País (IBGE, 2014).

A pesquisa é realizada por meio de uma amostra probabilística de domicílios, extraída de uma amostra mestra de setores censitários, de forma a garantir a representatividade dos resultados para os diversos níveis geográficos definidos: Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas que incluem os municípios das capitais.

A cada trimestre, a PNAD Contínua investiga em torno de 211.000 domicílios em aproximadamente 16.000 setores censitários. O maior número de municípios, de setores censitários e de domicílios investigados, em relação à PNAD, permite um ganho considerável na precisão das estimativas, especialmente nas Unidades de Federação de menor tamanho de população e nas áreas rurais (IBGE, 2019c).

Cada domicílio selecionado para a pesquisa é visitado cinco vezes, durante cinco trimestres consecutivos. Assim, um domicílio é visitado pela segunda vez três meses após a primeira visita, pela terceira vez três meses após a segunda visita, e assim por diante. Isso equivale a dizer que a pesquisa segue um esquema de rotação intitulado 1-2(5) onde, de um trimestre para o próximo, há uma sobreposição de 80% dos domicílios e de um trimestre para o mesmo trimestre do ano seguinte, de 20% (IBGE, 2019c).

Na PNAD Contínua, as informações sobre o tema trabalho são captadas em dois questionários: um reduzido, restrito às informações sobre o trabalho que gera rendimentos para o domicílio, ou seja, cuja produção é voltada para o mercado; e um ampliado, de nível mais abrangente, aplicado na primeira entrevista de cada domicílio, que inclui além das variáveis contidas no reduzido, informações sobre outras formas de trabalho, cuja produção não é voltada para o mercado (IBGE, 2019c).

Para produzir informações trimestrais, o questionário reduzido, juntamente com as características básicas dos moradores (condição no domicílio, sexo, idade, cor ou raça e educação) são investigados em 100% dos domicílios pesquisados em cada trimestre (IBGE, 2019c).

Portanto, de acordo com a metodologia do PNAD descrita, aliada ao levantamento efetuado neste primeiro trimestre de 2019, a força de trabalho teve

o aumento de 1%. Porém, este contingente de trabalhadores conseguiu entrar no mercado de trabalho através da informalidade, com o preenchimento de vagas de trabalhos informais em condições precárias e com salários baixos (IBGE, 2019c).

A **taxa de subutilização da força de trabalho** (25,0%) no trimestre encerrado em março de 2019 é recorde da série histórica iniciada em 2012, com alta de 1,2 pontos percentuais em relação ao trimestre anterior (23,8%). No confronto com o mesmo trimestre móvel do ano anterior (24,6%) a variação não foi estatisticamente significativa (IBGE, 2019a).

Conforme mencionado, a subutilização da força de trabalho é um indicador de que os trabalhadores labutam menos horas do que gostariam.

Ou seja, os trabalhadores brasileiros trabalham menos de quarenta horas semanais. Não se pode deixar de esclarecer que segundo o IBGE fazem parte desta categoria de trabalhadores subutilizados, os trabalhadores subocupados, os desocupados e a força de trabalho potencial. Segundo Beringuy (2019), “está havendo uma expansão do número de pessoas ocupadas. Só que por trás desse crescimento, percebe-se que são pessoas subocupadas.”

Segundo Cimar Azeredo, coordenador da PNAD, “A subutilização da Força de Trabalho é o indicador que os gestores têm que pensar para planejar as políticas públicas. É a fotografia mais precisa, o diagnóstico mais preciso, aquele que a gente tem que olhar e dar mais atenção.” (PLAMPLONA, 2019).

Concorda-se com as declarações do pesquisador do PNAD, visto que neste primeiro trimestre de 2019 a taxa de subutilização da força de trabalho foi de 25% (IBGE, 2019b).

O pequeno crescimento da economia não é suficiente para a abertura de novos postos de trabalho com o objetivo de absorver este enorme contingente de trabalhadores subutilizados. Setores que historicamente sempre foram campeões de contratação como o setor de serviços e construção civil diminuíram suas contratações, resultado da enorme crise financeira principalmente na

construção civil, onde as pessoas que se encontram desempregadas pararam de adquirir imóveis e conseqüentemente houve a baixa neste setor.

Desta forma, de acordo com a explanação, as autoridades político-administrativas não estão percebendo a realidade laboral que se apresenta atualmente no Brasil. A estagnação da economia deve ser imediatamente repensada, com a diminuição da carga tributária, concessão de isenções a alguns setores da economia objetivando que empresas voltem a contratar empregados formalmente e a máquina estatal volte a crescer.

O **número de pessoas desalentadas** (4,8 milhões) subiu em ambas as comparações: mais 3,9% (180 mil pessoas) em relação ao trimestre de outubro a dezembro de 2018 e mais 5,6% (256 mil pessoas) em relação ao mesmo de 2018. O **percentual de pessoas desalentadas** (4,4%) manteve o recorde da série e teve variação significativa nas duas comparações: mais 0,1 pontos percentuais em relação ao trimestre anterior (4,3%) e mais 0,2 pontos percentuais contra o mesmo trimestre de 2018 (4,2%) (IBGE, 2019b).

De acordo com os indicadores do IBGE, o contingente de pessoas desalentadas bateu recorde no primeiro trimestre deste ano. Os indicadores do PNAD deixaram claro que o desalento afeta principalmente mulheres, pretos e pardos (IBGE, 2019c).

Ao analisarmos os índices apresentados pelo PNAD neste primeiro trimestre de 2019, não podemos deixar de fazer uma referência a situações historicamente conhecidas do Brasil (IBGE, 2019c).

Nesta direção, a pesquisa do PNAD, não apresenta novidade alguma, uma vez que as classes acima descritas são discriminadas há vários anos no Brasil. Porém, esta classe de trabalhadores nos últimos anos recebeu o nome de desalentados, ou seja, pessoas que pararam de procurar trabalho (nem estamos falando de emprego).

Já a categoria dos **trabalhadores por conta própria** (23,8 milhões) ficou estável em relação ao trimestre anterior e cresceu 3,8% em relação ao mesmo trimestre do ano anterior (mais 879 mil pessoas) (IBGE, 2019b).

De acordo com o IBGE, esta foi uma das categorias que teve um crescimento significativo neste primeiro trimestre de 2019. Esse aumento considerável se deve ao trabalhador que resolve empreender por necessidade. São pessoas que estão abrindo o próprio negócio porque não encontra emprego junto ao mercado de trabalho. Essas pessoas acabam encontrando nesta forma de trabalho um meio de recuperar sua renda, após ficarem desempregadas (ANTUNES, 2019).

Pode-se dizer que são pessoas que saíram da condição de subocupados/desalentados e passaram a empreender para sua sobrevivência. Tais trabalhadores acabam utilizando suas últimas economias para investir em algo próprio (ANTUNES, 2019).

Grande parte dos trabalhadores por conta própria tiveram uma diminuição de seus rendimentos mensais, caindo para 1,9% entre os que trabalham sem CNPJ, mantendo-se no valor de R\$ 1.315,00, sendo a média salarial do empreendedor com CNPJ permanecido em R\$ 3.088,00, no trimestre de 2019 (ANTUNES, 2019).

Não se pode deixar de mencionar que ainda há uma grande quantidade de empreendedores que trabalham na informalidade. De acordo com Donato (2019), o número de trabalhadores por conta própria com trabalho majoritariamente informal cresceu 1,4%. Esse contingente de 330 mil trabalhadores se juntou aos 24 milhões de pessoas que trabalham sem CNPJ no Brasil.

Para estes empreendedores informais o governo deveria efetuar uma política pública de inclusão, concedendo-lhes concessões tributárias para que sejam incentivados a se tornarem empreendedores legalizados, com o pagamento de impostos e contribuições sociais, resultando em um aumento de arrecadação tributária e, gerando conseqüentemente um significativo aumento das contribuições sociais.

Assim, o quantitativo apresentado pelo IBGE, referente ao número de trabalhadores por conta própria, demonstra que a falta de trabalho e emprego está pressionando as pessoas a procurarem novas formas de obter renda. O aumento significativo de pessoas trabalhando por conta própria é um fato otimista ao Brasil, uma vez que as pequenas novas empresas criadas resultam em um aumento de emprego e principalmente carga tributária.

## Conclusão

O Brasil passou por diversas fases políticas que com o passar dos anos demonstraram a distância racional referente a políticas de trabalho e emprego.

Atualmente vive-se a fase da Reforma da Previdência (PEC 06/2019), a qual é de extrema necessidade, porém pouco discutida com os setores mais atingidos por ela. A falta de uma demonstração contábil, concisa e transparente por parte do governo ainda deixa muitas dúvidas na população, principalmente, a comprovação efetiva de que a reforma trará uma justa igualdade aos regimes previdenciários existentes no Brasil.

Contudo, enquanto se discute somente a Reforma da Previdência, este artigo demonstra que problemas mais graves e de difícil solução assolam o país, principalmente, a falta da retomada consistente do mercado de trabalho formal.

Este artigo apresentou uma reflexão sobre os motivos que levaram o Brasil a chegar às altas taxas de desocupação e de subutilização do emprego nos três primeiros meses de 2019, conforme comprovou a pesquisa do PNAD Contínua.

Comprova-se que o trabalho operário está em declínio. A força de trabalho se expande, porém ligada a uma desigualdade social entre os que vendem e os que compram os serviços.

O Brasil, mesmo possuindo escassez de capital para investimentos em educação e em políticas sociais pode gerar resultados muito mais expressivos.

Cabe, neste contexto, uma reflexão sobre a ética e a gestão dos recursos destinados à educação e as políticas públicas de incentivo ao trabalho formal.

Além disso, há inexistência de reflexões sobre os impactos possíveis na proteção social da renda, sejam elas por meio da Previdência Social ou da Assistência Social

Diante da crise do emprego formal, convém valorizar formas alternativas de atividades produtivas como o prosumo (produção para consumo próprio) e os serviços sociais e domésticos. Vale lembrar que o trabalho informal constitui uma concorrência desleal ao setor formal. Porém, a repressão é impossível como também indesejável, uma vez que o setor informal constitui uma válvula de escape ao desemprego estrutural.

O Brasil necessita de investimentos significativos em educação e qualificação profissional de seus trabalhadores, aliada a elaboração de uma política pública de incentivo ao aumento do número de vagas de emprego formal, fatores que certamente farão o país sair da crise financeira resultando em um aumento de taxas de empregos no país.

A fórmula mais sensata para reduzir as taxas de desocupação é o crescimento econômico. O Brasil precisa ajustar suas contas públicas, criando as condições necessárias para reduzir os juros e aumentar investimentos. Conseguindo-se utilizar dois fatores, consumo e investimentos privados, o mercado de trabalho voltará a se recuperar resultando na diminuição das taxas de desocupação e aumento do emprego formal.

## Referências

ANTUNES, Leda. Taxa de desemprego se estabiliza à custa de vagas piores e salários mais baixos. *Folha de São Paulo [on-line]*, 1 jul. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/07/taxa-de-desemprego-se-estabiliza-a-custa-de-vagas-piores-e-salarios-mais-baixos.shtml>. Acesso em: 15 out. 2019.

DONATO, Cosmo. Taxa de desemprego se estabiliza à custa de vagas piores e salários mais baixos. *Folha de São Paulo [on-line]*, 1 jul. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/07/taxa-de-desemprego-se-estabiliza-a-custa-de-vagas-piores-e-salarios-mais-baixos.shtml>. Acesso em: 15 out. 2019.

IBGE. *Outros indicadores*. Disponível em: <https://www2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme/pmemet3.shtm>. Acesso em: 6 ago. 2019a.

IBGE. *Pesquisa Mensal de Emprego – PME*. Disponível em <https://www2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme/pmemet3.shtm>. Acesso em: 6 ago. 2019b.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Notas Metodológicas*, Rio de Janeiro, v. 1, 2014.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua*. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/8ff41004968ad36306430c82eece3173.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/8ff41004968ad36306430c82eece3173.pdf). Acesso em: 17 jul. 2019c.

PAMPLONA, Nicola. 1 em cada 4 trabalhadores é subutilizado. *Folha de São Paulo [on-line]*, 30 abr. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/04/subutilizacao-da-forca-de-trabalho-bate-recorde-no-primeiro-trimestre-diz-ibge.shtml>. Acesso em: 15 out. 2019.

PIERI, Renan. Taxa de desemprego se estabiliza à custa de vagas piores e salários mais baixos. *Folha de São Paulo [on-line]*, 1 jul. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/07/taxa-de-desemprego-se-estabiliza-a-custa-de-vagas-piores-e-salarios-mais-baixos.shtml>. Acesso em: 15 out. 2019.



# O direito humano à saúde do trabalhador e a revisão da Norma Regulamentadora n. 1

Diego Ferraz<sup>1</sup>

## Introdução

As Normas Regulamentadoras (NR), instituídas pela Portaria n. 3.214, de 08 de junho de 1978 pelo Ministério do Trabalho, são importante instrumento de proteção e garantia do direito à saúde aos trabalhadores no Brasil.

As NR são frutos de uma política pública do Governo Federal da década de 1970, que através da Lei 6.514, de 22 de dezembro de 1977, realizou uma verdadeira delegação de competência legislativa ao Poder Executivo, através do art. 200 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Visando a prevenção de acidentes e doenças provocadas ou até mesmo agravadas no trabalho, as NR têm desempenhado importante contribuição para o direito à saúde no ambiente laboral aos trabalhadores.

Contudo, no primeiro trimestre de 2019 o Ministério da Economia formou uma comissão visando realizar estudos para revisar as NR, pois ao seu alvedrio elas estão desatualizadas e não mais correspondem com a realidade do trabalho no País.

O primeiro resultado desta comissão foi entregue através da Portaria n. 915, de 30 de julho de 2019, da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, trazendo importantes alterações na NR 01.

Neste trabalho, assim, pretende-se abordar o estudo do direito à saúde dos trabalhadores e quais as mudanças trazidas pela revisão já realizadas na NR 01, com seus impactos àquele direito.

---

<sup>1</sup> Especialista em Direito Constitucional pela Universidade do Oeste de Santa Catarina; Mestrando em Direito no Programa de Pós-graduação Stricto Sensu da Universidade do Oeste de Santa Catarina de Chapecó; Professor na Universidade do Oeste de Santa Catarina; Advogado.

## 1 Antecedentes históricos da concretização dos direitos humanos

Inicialmente, far-se-á uma busca histórica, de maneira não exaustiva, da concretização dos direitos humanos, com enfoque no direito humano à dignidade e à saúde, para demonstrar-se a importância das NR na proteção destes direitos aos trabalhadores.

A *dignidade da pessoa humana*, fundamento da República Federativa do Brasil, é o princípio base a ser respeitado e cumprido pelo Direito, visto que se constitui em um axioma, dada a incomensurável carga axiológica que lhe é inerente. Encontra sua positivação no direito brasileiro na Constituição Federal de 1988, em seu art. 1º, inciso III.

Afirma-se que a dignidade da pessoa humana pode ser considerada como a razão de ser do Direito, pois toda e qualquer aplicação deste, deve, necessariamente, analisar, respeitar, garantir e afirmar aquele princípio.

Rabenhorst (apud GOLDSCHMIDT, 2009, p. 32) afirma que foi Immanuel Kant “o filósofo que melhor estabeleceu a noção de autonomia e a ideia de dignidade humana.”

Kant, em sua doutrina, procurou distinguir o ser humano, que por sua natureza é racional, dos seres irracionais. Para ele, aquele se torna fim em si mesmo, não podendo ter uma utilidade de meio; já estes, desconstituídos de razão, não passam de coisas, possuindo valor de meio. Dessa forma, de acordo com o aludido autor, essa autonomia racional, inerente ao ser humano, torna-o digno de respeito e consideração (GOLDSCHMIDT, 2009, p. 32).

Com isso, Kant deixa cristalina a ideia de que o ser humano, para afirmar a sua dignidade, deve ser altruísta. Assim, o ser humano não pode ser tratado pelo seu par como uma coisa, um objeto que se torna meio para um fim. Deve, sim, receber o tratamento digno que lhe é merecido, pois por ser um fim em si

mesmo é titular de uma individualidade que o torna singular e digno de respeito (GOLDSCHMIDT, 2009, p. 32-34).

Destarte, a partir de Kant, deduz-se que existindo essa relação recíproca de altruísmo entre os seres humanos, poder-se-ia viver em uma sociedade respeitadora da dignidade da pessoa humana.

A ideia dos direitos humanos, compreendidos como aqueles inerentes à pessoa, dela inseparáveis, por ela indisponíveis, exigíveis em todo tempo e lugar, tanto do Estado quanto dos particulares, como assevera Trindade (1997, p. 123), remonta a tempos tão antigos como a própria história das civilizações.

Observa, ainda, que o conceito de direitos humanos tem se manifestado em culturas distintas e em momentos históricos sucessivos, na afirmação da dignidade da pessoa humana, na luta contra todas as formas de dominação, exclusão e opressão, na luta contra o despotismo e arbitrariedade, na asserção da participação na vida comunitária e do princípio da legitimidade (TRINDADE, 1997, p. 123).<sup>2</sup>

Silva (2008, p. 39) afirma que os direitos humanos, contudo, não foram reconhecidos todos de uma só vez, sendo antes fruto de lutas e conquistas dos povos. Pondera, ainda, que o avanço do reconhecimento e respeito aos direitos da humanidade foi assimétrico, tendo em vista que alguns países os incorporaram a seus respectivos ordenamentos jurídicos muito antes que outras nações, que ainda teriam muito a conquistar (SILVA, 2008, p. 40).

É no período axial (entre os séculos VIII e II a.C.), como assinala Comparato (apud SILVA, 2008, p. 40), que pela primeira vez na História o ser humano é

<sup>2</sup> Segundo Coelho (2002, p. 358-360): “A legitimidade é a qualidade ética do direito, a maior ou menor potencialidade para que o direito positivo e os direitos não positivos alcancem um ideal de perfeição. Esse ideal, espaço privilegiado da ideologia, pode ser provisoriamente identificado com a justiça, ou certos valores que representam conquistas da humanidade, principalmente os direitos humanos [...] embora tais critérios se apliquem a qualquer ordem jurídica, vale dizer, tanto ao direito positivo quanto aos direitos plurais, a ideologia os concentra na legitimidade do direito estatal. É que a herança positivista alijou do âmbito da teoria do direito, inclusive da filosofia do direito, a investigação acerca da validade e legitimidade dos direitos não positivos, confinando tal estudo ao âmbito da sociologia. Trata-se de uma redução incorreta dos estudos jusfilosóficos, com uma preocupação ideológica evidente: o que se cumpre enfatizar é a legitimidade do direito oficial, que se apresenta à compreensão da comunidade como uno, estatal, racional e legítimo. E assim, aos pressupostos ideológicos da unicidade, estatalidade e racionalidade do direito positivo, veio somar-se o princípio da legitimidade.”

considerado em sua igualdade essencial, como ser dotado de liberdade e razão, sem levar em consideração as inúmeras diferenças de sexo, raça, religião ou costumes sociais.

Entretantes, como afirma Silva (2008, p. 41), essa dignidade humana tem suas origens no Estoicismo e no Cristianismo. No Estoicismo organizaram-se ideias centrais, como a unidade moral do ser humano e a dignidade do homem, considerando filho de Zeus e possuidor, em decorrência disto, de direitos inatos e iguais em todas as partes do mundo, não importando em qual grupo social estava inserido o indivíduo (SILVA, 2008, p. 41).

Já no Cristianismo, desenvolveu-se e universalizou-se a ideia judaica do homem criado à imagem e semelhança de Deus. Assim, o valor atribuído à pessoa humana, o fundamento precípua dos direitos humanos, torna-se parte integrante da tradição cristã (SILVA, 2008, p. 42).

Essa ideia confirma-se ao analisarmos as Escrituras Sagradas, a título de exemplo, em Gênesis 1:26, onde o próprio Deus diz: “Façamos o homem à nossa imagem, conforme a nossa semelhança.” Logo em seguida, em Gênesis 9:6-17, quando Deus faz uma aliança, um concerto com Noé, percebe-se o reconhecimento da unidade do gênero humano, pois aquele, estabelece as leis a este, que constituiriam um direito de “toda carne que estivesse sobre a terra”, apesar da diversidade e nações (BÍBLIA SAGRADA, 2004).

Na Idade Média, os direitos humanos ganharam maior reconhecimento com a Magna Carta de 1215 (na Inglaterra) e com a Declaração das Cortes de Leão de 1188 (na Península Ibérica), que representavam, segundo Comparato (apud SILVA, 2008, p. 43), manifestações de rebeldia contra os abusos da concentração de poder exercida pelos monarcas absolutos.

A contribuição aos direitos humanos do período histórico conhecido como Idade Moderna teve origem na Europa, no apogeu do jusnaturalismo, quando aquele continente estava envolto em guerras religiosas, pois não existia tolerância aos cidadãos que professavam uma fé distinta da religião oficial do Estado.

Talavera (apud SILVA, 2008, p. 50), aduz que nesse mesmo contexto histórico, o Humanismo, corrente de pensamento que se fundamenta sobre a afirmação da dignidade humana, inserido no jusnaturalismo, da forma à ideia de direitos humanos como exigências básicas derivadas da dignidade humana.

Talavera (apud SILVA, 2008, p. 51) prossegue afirmando que no fim da Idade Moderna, em meados do século XVIII, percebeu-se a necessidade de que os direitos humanos fossem alçados à própria estrutura estatal, em documentos escritos, nos quais se assentava que o Estado somente teria legitimidade se atuasse como guardião desses direitos.

Assim, decorrentes de contextos de revoltas sociais, foram elaboradas a Declaração de Direitos da Virgínia, de 12 de junho de 1776; a Declaração de Independência dos Estados Unidos da América do Norte, de 4 de julho de 1776; e a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, de 26 de agosto de 1789, fruto da Revolução Francesa, sendo estas conceituadas como o marco histórico da afirmação dos direitos de liberdade, de igualdade formal e de propriedade.

O passo seguinte das declarações de direitos humanos foi a positivação deles nas Constituições, em contextos sociais bastante específicos na Europa e na América, dando origem ao constitucionalismo moderno. Salienta-se, que a positivação não cria os direitos humanos, somente os reconhece.

Na Idade Contemporânea, observa Piovesan (2006, p. 34), mais precisamente após a Segunda Guerra Mundial, vários fatores contribuíram para o fortalecimento do reconhecimento e expansão dos direitos humanos. Entrementes, o mais importante foi o enorme expansionismo de organizações internacionais com propósitos de cooperação internacional, que se têm como principal exemplo a ONU (Organização das Nações Unidas) criada em 26 de junho de 1945.

Foi criado pela ONU o Conselho Econômico Social, que por sua vez criou a Comissão de Direitos Humanos, com o intuito de promover e proteger a dignidade humana, cujo trabalho resultou na Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948.

Esta Declaração representa um momento máximo há história dos direitos humanos, e nas palavras de Silva (2008, p. 63):

*É a estação de chegada do trem que conduziu os direitos essenciais ou ontológicos à contemporaneidade, bem assim o ponto de partida para a construção de uma nova humanidade, fundada nos valores superiores da liberdade, da igualdade e da fraternidade, os três princípios axiológicos fundamentais em matéria de direitos humanos, sem os quais a dignidade da pessoa não será respeitada em sua inteireza.*

Percebeu-se, nesse contexto, que a essência dos direitos humanos é a tão respeitável dignidade da pessoa humana, fundamento maior e guia do Estado Democrático de Direito em que se constitui a República Federativa do Brasil (art. 1º, III, da Constituição de 1988), bem como de todo o seu sistema jurídico.

O epicentro destes direitos torna-se dedutível através do postulado do já citado Kant (2006, p. 67), em que o ser humano, simplesmente por existir, deve ser respeitado em todos os seus direitos que o personificam como humano, não podendo ser empregado como um meio para a realização de um fim, pois é um fim em si mesmo, haja vista que, apesar do caráter profano de cada indivíduo, ele é sagrado, porquanto na sua pessoa pulsa a humanidade.

Nesta mesma esteira, Nino (apud SILVA, 2008, p. 60) assevera que os direitos humanos têm como beneficiários todos os seres humanos e nada mais do que eles, não cabendo qualquer qualificação ou distinção, pois a única condição de aplicação é a propriedade de o sujeito se constituir em um ser humano. Pertencer à espécie humana, assim, torna-se a condição necessária e suficiente, para gozar de tais direitos, o que os distingue dos demais.

Destarte, Silva (2006, p. 233), apoiado em Gomes Canotilho e Vital Moreira, afirma que a “dignidade da pessoa humana é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida.” É concebida como referência constitucional unificadora de todos os direitos fundamentais, não devendo ser esquecida, inclusive, quando tratar-se de garantir as bases da existência humana.

## 2 O direito humano do trabalhador à saúde

Para compreender a situação atual da proteção dos direitos do trabalhador, especificamente o seu direito humano à saúde, faz-se necessária uma contextualização deste. Assim passa-se à análise.

A evolução histórica do direito à saúde do trabalhador, conforme Silva (2008, p. 97), pode ser dividido em três períodos: o anterior à Revolução Industrial, o concomitante e o posterior, no qual assume posição de destaque a criação da Organização Internacional do Trabalho, devendo ainda ser referida a Encíclica *Rerum Novarum*, do Papa Leão XIII.

### 2.1 Primeiro período: anterior à Revolução Industrial

Conforme Rosen (apud SILVA, 2008, p. 97), os primeiros relatos nítidos acerca da preocupação com a saúde humana, ocorrem na literatura da Grécia clássica, sendo Hipócrates de Cós (c. 460-377 a.C.) considerado o Pai da Medicina.

Não há menção à saúde do trabalhador antes do período romano, sendo os romanos os primeiros a estabelecer certa relação entre o trabalho e as doenças, havendo referência em relatos de poetas como Plínio, Marcial, Juvenal, Lucrecio, Lucano, Estácio e do médico Galeno de Pérgano (SILVA, 2008, p. 97).

Rosen (apud SILVA, 2008, p. 98) continua afirmando que os primeiros estudos específicos se deram no séc. XVI, e o marco de maior evidência histórica na afirmação clássica do tratamento à saúde do trabalhador foi a publicação, em 1700, do livro intitulado *De Morbis Artificum Diatriba* (Discurso sobre as doenças dos artífices), traduzido para o vernáculo com o título “As Doenças dos Trabalhadores”, do médico italiano Bernardino Ramazzini, sendo considerado o Pai da Medicina do Trabalho.

Silva (2008, p. 99) conclui que em todo esse largo período não houve nenhuma norma jurídica de proteção à saúde do trabalhador, mas as sementes lançadas pelo Pai da Medicina do Trabalho iriam frutificar e desaguar nas primeiras leis protetivas.

## 2.2 Segundo período: concomitante à Revolução Industrial

A Revolução Industrial, marco na história da humanidade, também se tornou um marco na construção e reconhecimento do direito à saúde do trabalhador.

Medeiros (apud SILVA, 2008, p. 102) examina a Revolução Industrial sob dois aspectos, afirmando que ela produziu “duas histórias”. Em primeiro plano, a Revolução produziu uma história de sucesso incontestável e progresso fantástico, com a revolução científica, o aumento da produção e da produtividade, as novas tecnologias e ideias. Em segundo plano, produziu uma segunda história,

[...] com o aumento intensivo e extensivo da jornada de trabalho, a incorporação de mulheres e crianças à força de trabalho industrial, a expulsão dos trabalhadores das terras onde viviam e trabalhavam, a precarização das condições de trabalho, a degradação do ambiente urbano e da vida doméstica, evidenciando uma verdadeira contradição do sistema. (SILVA, 2008, p. 103).

Para retratar um pouco desta “segunda história”, Marx (2004, p. 63) cita inúmeras passagens dos relatórios oficiais de saúde pública inglesa, tratando dos efeitos de martírio de jornadas de trabalho até 18 horas, inclusive para mulheres e crianças, de trabalho noturno, em sistemas de revezamento, nos domingos, sem férias, sem nenhuma garantia trabalhista, um verdadeiro *leilão às avessas*, onde pagava-se menos para quem trabalhasse mais.

Dejours (1992, p. 87) esclarece, que, em face ao triste quadro que se apresentava em relação à classe operária da época, não cabia falar em saúde. Antes, era preciso que fosse assegurada a subsistência do trabalhador, independentemente



da doença. Conclui, afirmando que “a luta pela saúde, nesta época, identifica-se com a luta pela sobrevivência: viver, para o operário, é não morrer.”

Justamente neste íterim, é que surge, segundo Dejours (1992, p. 88), a “frente pela saúde”, que objetivava garantir o direito à vida (ou a sobrevivência) e a construção do instrumento necessário à sua conquista. Contou com o apoio do movimento higienista, do movimento das ciências morais e políticas, o movimento dos grandes alienistas<sup>3</sup> e principalmente com a solidariedade operária, com os movimentos de luta e no desenvolvimento de uma ideologia operária revolucionária.

Após o surgimento e atuação de todos esses movimentos, é que começam a surgir as primeiras medidas, através do Estado e da própria sociedade, capazes de modificar as condições humanas da classe operária da época.

## 2.3 Terceiro período: posterior à Revolução Industrial

Como já dito, no período posterior à Revolução Industrial, assumem posição de destaque a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), e a Encíclica *Rerum Novarum*, do Papa Leão XIII, as quais passa-se à análise.

### 2.3.1 A Encíclica *Rerum Novarum*

Aos 15 de Maio de 1891, o Papa Leão XIII deu um sinal ao mundo da premência da tutela à saúde do trabalhador, na famosa Encíclica *Rerum Novarum* (Das Coisas Novas), requisitando o auxílio de todos os povos à busca de condições

<sup>3</sup> Segundo Dejours (1992), “o Movimento Higienista era uma resposta social ao perigo causado pela intensidade das exigências de trabalho e de vida que ameaçavam a própria mão-de-obra, que pauperizando-a, acusava riscos de sofrimento específicos, descritos na literatura da época sob o nome de MISÉRIA OPERÁRIA. Já o Movimento das Ciências Morais e Políticas, formado por especialista e cientistas respeitáveis e neutros, foi o movimento responsável de estudar a situação da época e restabelecer a ordem moral e, sobretudo, a autoridade da família, etapa necessária à formação de operários disciplinados. O Movimento dos Grandes Alienistas, por sua vez, foi suscitado pela curiosidade pelos fenômenos insólitos, por sua amplitude, constituídos pelos desvios e atentados individuais à ordem social.”

materiais à implementação de uma Justiça Social, influenciando, segundo Arnaldo Sússekind (apud SILVA, 2008, p. 104), legisladores e estadistas de todo o mundo.

A Encíclica tratou de diversos aspectos ligados à proteção do trabalho humano, ofertando soluções com base na filosofia da Igreja. O Sumo Pontífice exorta que é absolutamente necessário aplicar a força e a autoridade das leis em desfavor dos patrões que desonram a pessoa humana do trabalhador, atentando contra sua saúde por um trabalho excessivo e desproporcional à sua idade ou sexo. Pondera, afirmando não ser justo e nem humano exigir do homem tanto trabalho e a ponto de fazer, pelo excesso da fadiga, embrutecer o espírito e enfraquecer o corpo. Conclui, dizendo que a atividade do homem, restrita como a sua natureza, tem limites que não podem ser ultrapassados (SILVA, 2008, p. 105).

Após esta singela análise da Encíclica *Rerum Novarum*, já se percebe a sua importância à humanidade, e em particular aos trabalhadores.

### 2.3.2 A criação da Organização Internacional do Trabalho

A criação da Organização Internacional do Trabalho, a OIT, em 11 de abril de 1919, é considerada um marco na proteção do trabalhador, e mais especificamente, inclusive, na tutela à saúde do trabalhador.

Sua criação, nas palavras de Silva (2008, p. 106), “foi um ponto de chegada na busca da internacionalização da tutela aos direitos do trabalhador e, por outro lado, o ponto de partida na busca de uma proteção eficaz.”

Segundo Rodriguez (apud SILVA, 2008, p. 107), a OIT configura-se em uma pessoa jurídica de direito público internacional, independente, equiparando-se a uma associação de Estados de caráter federativo, que implica naturalmente certa restrição à soberania de cada um, devendo atuar em conjunto com outros organismos internacionais, na elaboração de normas e programas à saúde do trabalhador.

Em 100 anos de criação, a OIT desenvolveu uma intensa atividade normativa, tendo aprovado dezenas de convenções e recomendações.

Há de ressaltar que são três as convenções mais importantes para a proteção à saúde do trabalhador, por se aplicarem à generalidade dos trabalhadores. São elas: a n. 148, de 20 de junho de 1977, denominada “Convenção sobre o Meio Ambiente do Trabalho (Contaminação, Ar, Ruído e Vibrações)”;

a de n. 155, de 22 de junho de 1981, que trata da “Segurança e Saúde dos Trabalhadores”; a n. 161, de 26 de junho de 1985, que versa sobre “Serviços de Saúde no Trabalho”.

## 2.4 Direito à saúde do trabalhador como direito humano

O direito à saúde do trabalhador é um direito humano. Sendo assim, como tal é inalienável, imprescritível e irrenunciável. É um direito natural de todos os trabalhadores.

A saúde do trabalhador como direito básico, fundamental, deve ser atendida em quaisquer circunstâncias, em nome do princípio-guia do sistema jurídico brasileiro, o princípio da dignidade da pessoa humana, indissociável do próprio direito à vida, o fundamento último de todo Estado de Direito, social ou não.

Essa complementaridade entre os direitos à vida, à saúde do trabalhador e ao meio ambiente do trabalho também pode ser extraída de uma interpretação sistemática da Carta Magna (artigos 1º, 5º, 6º, 7º, 200 e 225), na qual se encontra, portanto, um fundamento máximo àquele direito. Conclui, afirmando que nos dispositivos Constitucionais se encontra a nítida interdependência entre os direitos à vida, saúde do trabalhador e meio ambiente do trabalho equilibrado, interpretação levada a efeito com base no princípio ontológico da dignidade da pessoa humana, um valor praticamente absoluto no sistema jurídico pátrio.

Após concluir-se que o direito à saúde do trabalhador, é um direito humano, e como tal deve ser rigorosamente protegido, merece destaque analisar a importância das Normas Regulamentadas como instrumento de proteção e

promoção da saúde no ambiente do trabalho e quais reflexos podem ocorrer com a revisão ocorrida na NR 01.

### 3 A nova redação na Norma Regulamentadora n. 1

Com a posse de um novo Governo Federal, em 01.01.2019, comandado pelo Presidente Jair Bolsonaro, a primeira revisão das Normas Regulamentadoras foi realizada pela Portaria n. 915, de 30 de julho de 2019, da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia.

Já no seu artigo 1º, a Portaria estabelece uma nova redação à Norma Regulamentadora nº 01, a qual trata das Disposições Gerais comuns a todas as Normas Regulamentadoras.

Com seu novo texto integralmente fazendo parte do Anexo I da referida Portaria, passa-se à análise da nova redação da NR 01.

O texto da NR 01 inicia com um sumário, não previsto na redação anterior, o qual estabelece que a norma está dividida em 8 partes: 1.1 Objetivo; 1.2 Campo de aplicação; 1.3 Competências e estrutura; 1.4 Direitos e deveres; 1.5 Da prestação de informação digital e digitalização de documentos; 1.6 Capacitação e treinamento em Segurança e Saúde no Trabalho; 1.7 Tratamento diferenciado ao Microempreendedor Individual – MEI, à Microempresa – ME e à Empresa de Pequeno Porte – EPP; 1.8 Disposições finais.

Na primeira parte, item “1.1 Objetivo”, a Norma afirma que seu propósito é estabelecer as disposições gerais, o campo de aplicação, os termos e as definições comuns a todas as Normas Regulamentadoras, no que concerne à segurança e saúde no trabalho. A redação anterior não possuía esta previsão expressa de uma norma geral.

Em seguida, no item “1.2 Campo de Aplicação”, o novo texto explicita que as NR obrigam empregadores e empregados, urbanos e rurais. Contudo, em relação ao texto anterior, foi suprimida a previsão expressa quanto aos

trabalhadores avulsos, seus tomadores de serviços e sindicatos representantes. Embora no item 1.2.1.2 esteja a previsão de que o disposto nas NR aplica-se a outras relações jurídicas, o mesmo dispositivo traz a condicionante de que esta situação de aplicabilidade necessita estar prevista em lei.

Ao se analisar a Lei do trabalhador avulso, a Lei n. 12.023/2009, há apenas previsão genérica no art. 5º, inciso V, de que o Sindicato intermediador *deve* “zelar pela observância das normas de segurança, higiene e saúde no trabalho”, bem como no art. 9º, que os tomadores de serviço do trabalho avulso “são responsáveis pelo fornecimento dos equipamentos de proteção individual e por zelar pelo cumprimento das normas de segurança no trabalho.” (BRASIL, 2009a).

Mesmo que se possa defender a igualdade de direitos entre trabalhadores com vínculo empregatício e trabalhadores avulsos (art. 5º, XXXIV CRFB/88) (BRASIL, 1988), por não existir mais a previsão expressa na NR 01 de que as disposições das Normas Regulamentadoras se aplicam na relação de trabalho do avulso, a proteção da saúde e segurança desta categoria pode se fragmentar.

No item seguinte, “1.3 Competências e estrutura”, além de promover a atualização quanto às nomenclaturas dos órgãos do Poder Executivo Federal envolvidos em segurança e saúde no trabalho, limitou às autoridades regionais (antigas Delegacias Regionais do Trabalho), apenas a competência de “impor penalidades cabíveis por descumprimento dos preceitos legais e regulamentares sobre segurança e saúde no trabalho.” (item 1.3.3) (BRASIL, 2019b).

O texto anterior previa uma competência superior, que abrangia várias possibilidades de maior controle e fiscalização, com uma maior atuação das autoridades, visando a proteção integral em segurança e saúde no trabalho.

As competências suprimidas foram as possibilidades de: adotar medidas necessárias à fiel observância dos preceitos legais e regulamentares sobre segurança e medicina do trabalho; embargar obra, interditar estabelecimento, setor de serviço, canteiro de obra, frente de trabalho, locais de trabalho, máquinas e equipamentos; notificar as empresas, estipulando prazos, para eliminação e/ou

neutralização de insalubridade; atender requisições judiciais para realização de perícias sobre segurança e medicina do trabalho nas localidades onde não houver Médico do Trabalho ou Engenheiro de Segurança do Trabalho registrado no MTb (item 1.4 redação anterior) (BRASIL, 2019b).

Vislumbra-se neste ponto um esvaziamento dos poderes até então outorgados às Delegacias Regionais do Trabalho, o que poderá limitar a atuação das autoridades regionais, justamente pela mitigação das ferramentas de sanções, sendo corolário lógico uma consequente diminuição da proteção em saúde e segurança dos trabalhadores.

Não obstante, a nova norma também retirou do texto da NR a possibilidade de delegação de competência, para outros órgãos federais, estaduais ou municipais, das atribuições de fiscalização e/ou orientação às empresas, conforme previsão no texto alterado (item 1.5 redação anterior) (BRASIL, 2019b).

Em seguida, no item “1.4 Direitos e deveres”, o novo texto manteve como obrigação do empregador “elaborar ordens de serviços sobre segurança e saúde no trabalho, dando ciência aos trabalhadores” (BRASIL, 2019b), contudo retirou a parte do dispositivo que determinava a ciência por comunicados, cartazes ou meios eletrônicos. A ciência agora pode ser da forma como o empregador entender possível.

Ainda como obrigação do empregador, o novo texto incluiu a implementação das medidas de prevenção de acordo com a hierarquia. A alínea “g” do item “1.4.1” assim prevê como obrigação do empregador:

g) implementar medidas de prevenção, ouvidos os trabalhadores, de acordo com a seguinte ordem de prioridade: I. eliminação dos fatores de risco; II. minimização e controle dos fatores de risco, com a adoção de medidas de proteção coletiva; III. minimização e controle dos fatores de risco, com a adoção de medidas administrativas ou de organização do trabalho; e IV. adoção de medidas de proteção individual. (BRASIL, 2019b).

Quanto aos direitos e deveres dos trabalhadores, a nova NR 1 estabelece a estes, de forma inovadora, o direito de recusa com validade para todas as Normas

Regulamentadoras. A redação do item “1.4.3” estabelece que o trabalhador poderá interromper suas atividades quando constatar situação que envolva grave e iminente risco para sua vida e saúde (BRASIL, 2019b).

Esta nova regra traz importante avanço para proteção em saúde e segurança dos trabalhadores, pois mesmo que se tenha entendimento que este tipo de regra não necessitaria estar prevista em ato normativo, a sua inclusão cria direito que não pode ser objeto de discussão. Assim, entendendo o trabalhador pela presença de grave e iminente risco para sua vida e saúde, pode interromper seu trabalho sem qualquer prejuízo ao seu contrato de trabalho.

No próximo item “1.5 Da prestação de informação digital e digitalização de documentos”, a nova normativa vem ao encontro dos preceitos gerais de simplificação e desburocratização na Administração Pública (BRASIL, 2019b). O novo texto propicia às organizações tanto a prestação de informações quanto o armazenamento dos documentos previstos nas NR, através de meio digital, com certificado digital emitido no âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil).

Já no item seguinte “1.6 Capacitação e treinamento em Segurança e Saúde no Trabalho”, o novo texto incluiu na NR 01 o dever do empregador em promover a capacitação e treinamento dos trabalhadores, em conformidade com as regras de todas as NR (BRASIL, 2019b).

A capacitação deve incluir o treinamento inicial (antes do trabalhador iniciar suas funções ou de acordo com prazo específico em NR), o treinamento periódico (estabelecido por NR ou empregador) e o eventual (mudança no trabalho que implique alteração dos riscos, ocorrência de acidente grave ou fatal, após retorno de afastamento ao trabalho superior a 180 dias) (item 1.6.1.2.1 a 1.6.1.2.3 da nova NR) (BRASIL, 2019b).

Outro apontamento relevante está no item 1.6.2, em que a norma estabelece que o tempo utilizado para os treinamentos previstos nas NR é considerado como trabalho efetivo (BRASIL, 2019b).

Mais uma inovação foi estabelecida nos itens 1.6.6 e 1.6.7 da norma, ao prever que os conteúdos dos treinamentos na mesma ou em diversa organização, podem ser aproveitados em outras (BRASIL, 2019b).

Ainda neste tópico, foi inaugurado pelo 1.6.9 da nova norma, a possibilidade de realização dos treinamentos através da modalidade de ensino à distância ou semipresencial. O Anexo II da NR 01 traz as diretrizes e requisitos mínimos para utilização desta modalidade de ensino (BRASIL, 2019b).

Em primeira análise se pode acreditar que o estudo à distância possa vir facilitar a vida dos trabalhadores e empregadores, contudo deverá haver uma intensa fiscalização dos órgãos competentes, tendo em vista alguns históricos de cursos com baixa qualidade, certificados “comprados”, etc.

A seguir, no item “1.7 Tratamento diferenciado ao Microempreendedor Individual – MEI, à Microempresa – ME e à Empresa de Pequeno Porte – EPP”, a nova NR 01 estabeleceu que para o Microempreendedor Individual, a Microempresa e a Empresa de Pequeno Porte, em algumas hipóteses, não serão mais necessárias a elaboração do Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA) e o Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO) (BRASIL, 2019b).

Para que estas empresas possam ter este benefício devem ser de graus 1 e 2 de risco, declarar as informações de forma digital e não possuírem riscos químicos, físicos ou biológicos, para isenção do PPRA. Já para a isenção ao PCMSO, além de todos os requisitos previstos para a não realização do PPRA, deve se acrescentar a ausência de risco ergonômico na empresa (itens 1.7.1 e 1.7.2 da NR 01) (BRASIL, 2019b).

Importantes instrumentos de gestão dos riscos ocupacionais, o PPRA e o PCMSO deixam de ser obrigatórios nas hipóteses acima previstas.

O PPRA, de acordo com o item “9.1.1” da NR 09 visa à preservação da saúde e da integridade dos trabalhadores, antecipando, reconhecendo, avaliando e consequente, controlando a ocorrência de riscos ambientais existentes ou que venham a existir no ambiente de trabalho (BRASIL, 2014).



Já o PCMSO, com objetivo de promoção e preservação da saúde dos trabalhadores, tem caráter de prevenção, rastreamento e diagnóstico precoce dos agravos à saúde relacionados ao trabalho, inclusive de natureza subclínica, além da constatação da existência de casos de doenças profissionais ou danos irreversíveis à saúde dos trabalhadores (BRASIL, 2013).

Com esta flexibilização, a proteção e promoção da saúde e segurança dos trabalhadores perdem dois instrumentos de grande atuação.

No tópico seguinte, o item “1.8 Disposições finais” ao prever que o não cumprimento das disposições legais e regulamentares sobre segurança e saúde no trabalho, acarretará a aplicação de penalidades, suprimiu a palavra “empregador” (BRASIL, 2019b). Isso porque, na redação anterior, havia a previsão de aplicação de penalidades ao empregador. O novo texto apenas tratou da aplicação de penalidades de forma genérica.

Destarte, o Anexo I da NR-01 traz os termos e definições aplicáveis em todas as NR e o Anexo II, como já referido, trata das diretrizes e requisitos mínimos para o ensino à distância ou semipresencial (BRASIL, 2019b).

## Considerações finais

Batizada como “Modernização das NRs e Consolidação Normativa”, a apresentação das revisões da NR 01 e outras normas pelo Secretário de Trabalho, Bruno Dalcolmo, no Palácio do Planalto em 30.07.2019, afirmou que o Governo Federal busca a simplificação, desburocratização e consolidação de toda a legislação infralegal trabalhista (BRASIL, 2019a).

De acordo com a referida apresentação, só com a revisão ocorrida na NR 01, o Governo estima uma economia de R\$ 25 bilhões em 10 anos, dos quais R\$ 15 bilhões só com as mudanças para micro e pequenas empresas (BRASIL, 2019a).

Ao tornar facultativa a confecção do PPRA e o PCMSO em algumas hipóteses (MEI, ME e EPP), permitir a prestação de informações de forma digital,

possibilitar a realização de treinamentos à distância ou semipresencial, mitigar o controle e fiscalização pelos órgãos competentes, propiciar ao aproveitamento de treinamentos realizados na mesma ou em diferente organização, talvez a economia realmente ocorra.

Contudo, o que não se pode deixar de ponderar é a qual custo essa economia virá. Novamente terão os trabalhadores que pagar a conta? Custeando estes R\$ 25 bilhões com sua saúde?

Inegável que o direito à saúde é um direito humano de todo trabalhador, promotor da dignidade da pessoa humana e, portanto, fundamento da República Federativa do Brasil. Sendo assim, não pode este direito à saúde ser mitigado com o argumento de propiciar economia ao empregador.

Afinal, os riscos da atividade econômica são do empregador (CLT, art. 2º) (BRASIL, 1943) e este jamais poderá transferir suas responsabilidades ao trabalhador.

Espera-se, então, que haja uma fiscalização efetiva dos órgãos responsáveis quanto à aplicação dos novos paradigmas trazidos pela redação revisada NR 01, para que o direito à saúde dos trabalhadores possa ser mantido incólume. Caso contrário, a precarização no ambiente do trabalho poderá aumentar e, não obstante o trabalhador ter que pagar a conta com sua saúde, o Estado receberá também a sua fatura através do Sistema Único de Saúde, pelo aumento de sinistros em doenças e acidentes do trabalho.

## Referências

BIBLÍA SAGRADA. Tradução: João Ferreira de Almeida. São Paulo: Scripturae, 2004.

BRASIL. *Constituição*: República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei n. 5.452, de 1 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, DF, 9 ago. 1943.

BRASIL. Lei n. 12.023, de 27 de agosto de 2009. Dispõe sobre as atividades de movimentação de mercadorias em geral e sobre o trabalho avulso. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 ago. 2009a.

BRASIL. *Modernização das NRs e Consolidação Normativa*. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2019a. Disponível em: <http://www.trabalho.gov.br/images/NRs/modernizacao.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

BRASIL. *Norma Regulamentadora n. 01*. Consolidada com a Portaria SEPRT n. 915, de 30 de julho de 2019. Brasília, DF: Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, 2019b.

BRASIL. *Norma Regulamentadora n. 01*. Consolidada com a Portaria SIT n. 84, de 4 de março de 2009. Brasília, DF: Ministério do Trabalho, 2009b.

BRASIL. *Norma Regulamentadora n. 07*. Consolidada com a Portaria MTE n. 1.892, de 9 de dezembro de 2013. Brasília, DF: Ministério do Trabalho, 2013.

BRASIL. *Norma Regulamentadora n. 09*. Consolidada com a Portaria MTE n. 1.471, de 24 de setembro de 2014. Brasília, DF: Ministério do Trabalho, 2014.

DEJOURS, Christophe. *A loucura do trabalho: estudo de psicopatologia do trabalho*. Tradução: Ana Isabel Paraguay, Lúcia Leal Ferreira. 5. ed. ampl. São Paulo: Cortez: Oboré, 1992.

GOLDSCHMIDT, Rodrigo. *Flexibilização dos direitos trabalhistas*. São Paulo: LTr, 2009.

KANT, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Tradução: Leopoldo Holzbach. São Paulo: Martin Claret, 2006.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. Livro I. Tradução: Reginaldo Sant'Anna. 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 7. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Antônio Ribeiro de. *A Saúde do Trabalhador como um Direito Humano: conteúdo essencial da dignidade humana*. São Paulo: LTr, 2008.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997. v. 1.

# O trabalho como mercadoria na era digital

Gracieli Baumgarten Bauer<sup>1</sup>

## Introdução

O trabalho na era digital coloca-nos diante de uma temática historicamente polêmica, bem como de extrema relevância, que vem exigindo uma argumentação mais aproximada dos termos de direitos fundamentais e principalmente em relação às novas manifestações doutrinárias que descrevem uma realidade contrária aos preceitos fundamentais do direito do trabalho.

É perceptível a importância de argumentar a respeito das mudanças que vem automatizando a produção de tal maneira que a mão de obra humana tem sido motivo de descarte. Essa realidade nos leva a refletir sobre as possíveis violações de direitos fundamentais que precisam ser evitadas para não regredirmos no tempo, depois de tantos anos de luta para conquistar garantias consideradas básicas.

Sem dúvida, a reflexão deve ser construída sob a base dos direitos fundamentais, bem como à luz dos princípios constitucionais. Não se sabe exatamente quais as possíveis consequências que viveremos nos próximos anos com a incorporação do ramo tecnológico na sociedade. Todavia, a partir das alterações funcionais já se percebem várias consequências negativas que comprometem o futuro laboral da sociedade.

Além disso, a nova regulamentação trabalhista em âmbito nacional tem causado algumas preocupações quanto à preservação dos direitos de trabalhadores. Tais mudanças legislativas somadas com as inovações tecnológicas, mesmo com

---

<sup>1</sup> Graduada em Direito pela Universidade do Oeste de Santa; Mestranda em Direitos Fundamentais na Universidade do Oeste de Santa Catarina; Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa Identidade de Gênero e Personalidade da Universidade do Oeste de Santa Catarina; Membro do Grupo de pesquisa Novas Perspectivas da Dignidade na Sociedade da Informação: Propriedade, Bioética e Liberdade Científica da Universidade do Oeste de Santa Catarina.

seus benefícios, estão impactando negativamente em vários aspectos, a exemplo da supressão dos postos de trabalho, bem como as condições laborais.

Diante dessa realidade, no presente artigo inicialmente serão apresentadas breves considerações que, de modo bem sucinto, tratam do desenvolvimento histórico, bem como as conquistas e regulamentações alcançadas pelo Direito do Trabalho. Em segundo plano, serão feitas algumas ponderações no sentido de demonstrar, a partir dos Direitos Fundamentais, a necessidade de conduzir melhor os projetos futuros com base nas inovações tecnológicas que se pretende introduzir no ramo trabalhista.

Por fim, a pesquisa busca esclarecer o que já se efetivou em termos de alterações estruturais, bem como as perspectivas futuras previstas para o contexto laboral em vista da precarização da mão-de-obra humana, na medida em que a digitalização acaba criando realidades que inferiorizam a capacidade humana e a relação entre empregado e empregador vai se deteriorando cada vez mais.

## **1 Breves considerações sobre o contexto histórico do trabalho**

Antes do início da era industrial, o trabalho foi tratado como um ato punitivo e tortuoso, ao passo que se destinava aos servos e escravos (ALMEIDA, 2014). As grandes transformações societárias implicaram em novas concepções do que de fato representava o trabalho, transferindo-se da condição de escravo para trabalhador, estabelecendo-se dessa forma, a relação de empregador e empregado e assim, passando gradativamente para o Estado o poder de regulamentar as relações entre as partes, substancialmente em relação aos conflitos (ALMEIDA, 2014).

As alterações trabalhistas ocorreram em toda “estrutura produtiva”, adaptando-se a um cenário de “produção fabril, proposto em larga escala, a partir da ocorrência da Revolução Industrial, principalmente.” (MORAIS, 1998, p. 26). Esse contexto desencadeou mudanças na estrutura de vida dos trabalhadores,

no sentido de “esquadrinhamento do viver, desde a perspectiva do trabalho e de sua organização. Forma-se, assim, uma cadeia tríplice que irá dar configuração ao quadro intrincado e complexo de formação e amoldamento de um homem-trabalhador, avesso” aos malefícios e inconvenientes “do tempo livre, da ociosidade” (MORAIS, 1998, p. 26).

Tais condições se estendem em torno da

configuração de um homem que tem, no processo de trabalho - em especial em um específico processo produtivo - o seu espaço vital e, também, delimita o complexo caminho que se inicia para a compleição, a restrição, o enquadramento da vida, dentro de parâmetros estreitos. (MORAIS, 1998, p. 27).

Em torno disso, flagrou-se uma transformação imprescindível do “processo vital humano, inserido no interior da ideologia do trabalho.” (MORAIS, 1998, p. 27). A partir desse período, o relacionamento humano em relação às práticas trabalhistas são desfeitas, “pela atuação conjunta da ideologia do trabalho, via ascetismo protestante e pela inserção, via Revolução Industrial, de um sistema produtivo de fábricas.” (MORAIS, 1998, p. 27). O grande problema dessa estrutura está no controle que passou a ser realizado sobre a vida dos empregados, criando condições de trabalho que obrigavam a dedicar o tempo de forma integral apenas para esse fim e, não bastando, estendeu-se o controle para a vida social e familiar (MORAIS, 1998, p. 27).

Os registros históricos demonstram contextos subalternos degradantes, nos quais trabalhadores provaram amargas experiências em meio às mais diversas calamidades opressoras, do poder do mais forte sobre o mais fraco em estado de necessidade (MACHADO, 2012). Mais precisamente tais circunstâncias eram observadas na era industrial do século XVIII e XIX, onde se operava a fabricação dos produtos em ambientes insalubres, sem iluminação adequada, falta de ventilação, que por consequência causava calor excessivo, acompanhado de estrondos e

barulhos vindos das máquinas que não ofereciam nenhuma segurança, além das longas horas de trabalho (MACHADO, 2012).

Nesse sentido, a sociedade europeia do século XIX ao enfrentar a “Revolução Industrial”, presenciou o “desenvolvimento de técnicas de produção que proporcionaram um crescimento econômico nunca antes visto.” (MARMELSTEIN, 2011, p. 49-51). Conforme já mencionado em outras palavras, foi a época em que os trabalhadores viviam em condições miseráveis, gerando, com isso, sérios problemas sociais, acompanhados de altos índices de desemprego, fome e a ausência de cuidados médicos (MARMELSTEIN, 2011, p. 49-51).

A prosperidade e a bonança era apenas para a minoria afortunada, o que causou grande insatisfação para os menos favorecidos. E por essa razão, as classes operárias iniciavam suas primeiras reivindicações pelas conquistas que trouxessem melhores condições de trabalho. Anos depois, como contraposição à igualdade simplesmente formal e aos altos índices de exploração, é elaborado o “Estado do bem-estar social (*Welfare State*), um novo modelo político, no qual o Estado [...] compromete-se a promover maior igualdade social e a garantir as condições básicas para uma vida digna.” (MARMELSTEIN, 2011, p. 49-51).

Seguindo com a análise histórica, uma das principais consequências oriundas da sombria rotina do século XIX era o adoecimento dos trabalhadores, que submetidos àquela realidade hostil e caótica desenvolviam doenças respiratórias e infecciosas, derivadas de ambientes escuros e fechados, devido à falta de ar puro no ambiente e o acúmulo de substâncias tóxicas misturadas a penugens e felpos de algodão que eram constantemente inalados pelos trabalhadores (MACHADO, 2012).

Com a famosa e tão falada “Revolução Industrial, entre fins do século XIX e início do século XX, surgem novos métodos de produção, acarretando a dispensa de centenas de trabalhadores.” (ALMEIDA, 2014, p. 27). A insatisfação dos trabalhadores deu “início aos primeiros movimentos sociais, quando começam as greves, violentamente reprimidas pelo Poder Público.” (ALMEIDA, 2014, p. 28).



Neste percurso histórico são criadas, mais precisamente no “século XX, de modo especial nas Constituições do segundo pós-guerra”, as liberdades sociais com movimentos sindicalistas, que batalharam para garantir o direito de greve, com direitos trabalhistas que davam direito ao trabalhador o descanso semanal de forma remunerada, direito de férias incluindo a garantia de um salário mínimo e a limitação da jornada de trabalho (SARLET, 2015, p. 47). A segunda dimensão dos direitos foi considerada como um marco na evolução dos Direitos Fundamentais pela incorporação das “prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho”, entre outros (SARLET, 2015, p. 47).

Nesse contexto a esfera jurídica responde à necessidade de tutelar as relações trabalhistas de forma coordenada, sendo a principal consequência, a intervenção direta do Estado, criando-se então o Direito do Trabalho na medida em que se visualiza a hipossuficiência do operário frente ao empregador, no sentido de nivelar juridicamente a relação entre as partes (ALMEIDA, 2014, p. 27-28).

Um dos fatos mais significativos para o Direito do Trabalho se estabeleceu com “a Constituição de Weimar, em 1919, colocando o trabalho sob a proteção do Estado, o que levaria à criação da OIT – Organização Internacional do Trabalho, que, a rigor, representou a universalização do Direito do Trabalho.” (ALMEIDA, 2014, p. 29).

No âmbito nacional, a passos lentos no “Brasil, malgrado iniciativas esparsas e sem maior ressonância, o Direito do Trabalho só surge, efetivamente, no governo de Getúlio Vargas, na década de trinta.” (ALMEIDA, 2014, p. 29). O projeto inicial adotado foi a criação da “Justiça do Trabalho (Decreto-Lei n. 1.237, de 2-5-1939)”, mediante a constituição das “I - Juntas de Conciliação e Julgamento e os Juízes de Direito; II – Conselhos Regionais do Trabalho; III – Conselho Nacional do Trabalho.” (BRASIL, 1939). Naquele ano, pactuou-se “o salário mínimo” conforme a realidade e a necessidade de cada região, a “jornada diária de trabalho de oito horas, repouso semanal, férias anuais remuneradas e assistência médica e sanitária, entre outros direitos.” (ALMEIDA, 2014, p. 29-30).

Promulgou-se no dia 1º de maio de 1943, a “Consolidação das Leis do Trabalho, conjunto de leis disciplinando as relações individuais e coletivas do trabalho”, o que representou para o Brasil, um “verdadeiro marco na história da justiça social.” (ALMEIDA, 2014, p. 30). Na atual Constituição, de 1988, verifica-se que as respectivas “conquistas sociais”, continuam presentes e estão inseridas no rol dos direitos fundamentais, visto que o trabalho representa uma das forças vitais para manutenção do bem maior numa sociedade, “o bem-estar social.” (ALMEIDA, 2014, p. 30).

Na verdade, essas conquistas são parte do rol de Direitos Fundamentais oriundos da terceira geração e que representam os resultados positivos provenientes das novas reivindicações e resultantes do impacto tecnológico relativo ao processo de descolonização, após a segunda guerra mundial (SARLET, 2015). As consequências dessa guerra trouxeram a determinação para introduzir novos Direitos Fundamentais voltados agora, também para o coletivo (SARLET, 2015).

Com a incorporação dos direitos fundamentais na esfera constitucional, a obrigação do Estado não se limita apenas em garantir tais direitos e sim, de assegurar aos indivíduos o acesso. Nas palavras de Sordi (2016):

O Estado brasileiro não se exclui deste movimento histórico. Ao longo da promulgação dos textos constitucionais brasileiros, foi se concretizando a ideia das constituições programáticas, nascidas sobre a tutela dos direitos e garantias fundamentais, as quais objetivamente devem visar a proteção e promoção efetiva do desenvolvimento econômico e social. A Constituição Federal de 1988 traz em seus dispositivos, extensa previsão de direitos e garantias individuais e sociais. Entre estes se destaca, devido a grandeza e complexidade de sua natureza, o princípio da dignidade da pessoa humana. A princípio da dignidade humana, constante no artigo 1º da Constituição Federal de 1988, se caracteriza por ser um instrumento de promoção de garantias que se estendem por vários níveis e dispositivos legais. Ter dignidade, ou conceder condições dignas ao cidadão, importam na defesa e na promoção de uma série de condições e premissas que se completam e formam um verdadeiro sistema de proteção e incentivo do desenvolvimento econômico e social do Estado.

Com a integração das garantias fundamentais nas Constituições, compreende-se que a partir dessa nova realidade jurídica, política e econômica, o ordenamento jurídico já não atua apenas como mediador e, sim, limita a atuação do Estado nas relações entre os sujeitos, sob a base do “princípio da legalidade”, condicionando a responsabilidade estatal para as políticas “públicas e sociais”, no qual, a norma geral deve proporcionar efetivamente mecanismos de cidadania que visam à proteção de todos (SORDI, 2016, p. 4).

Em sentido similar tem-se o princípio da proteção que passou a vigorar no âmbito do Direito do Trabalho desde a sua criação. A regra é trazer maior equilíbrio entre as partes, tendo em vista que a “superioridade econômica do empregador em relação ao empregado” é inevitável (ALMEIDA, 2014, p. 33). Desse modo, elevando a proteção do empregado pelos meios legais, garante-se a este força jurídica que torna mais justa a realidade dos empregados diante dos empregadores (ALMEIDA, 2014, p. 33).

É oportuno analisar esses aspectos na medida em que nas condições atuais, verificam-se grandes mudanças e evoluções tecnológicas, bem como as modificações visualizadas na esfera econômica e política. Os retrocessos em termos de direitos fundamentais, especialmente os trabalhistas estão sendo consideravelmente suprimidos pelo corpo legislativo, obviamente sendo pressionado pela classe industrial e econômica.

Sob a ótica dos Direitos Humanos, compreendeu-se o trabalho como uma ferramenta poderosa no processo de “inclusão social”, no exercício da “autonomia, dignidade e distribuição dos frutos do crescimento econômico”, trazendo uma estruturação mais equilibrada nas linhas de produção (ABRAMO, 2015, p. 13).

Diante das transformações estabelecidas acerca da dignidade da pessoa humana e considerando que se trata de um princípio aberto, as mais variadas definições construídas nos diversos polos mundiais, emite uma percepção geral de que a oportunidade de trabalho tem amenizado consideravelmente as questões que se apresentam de modo agressivo ao contexto da dignidade

da pessoa humana. A sua adequação ao campo trabalhista se dá pela natureza atribuída ao trabalho, sendo este princípio aceito como legítimo apaziguador das relações laborais, no qual, o poder estatal estabeleceu a observância desse princípio constitucional como necessário (SORDI, 2016).

Todas as amarguras suportadas pelos menos favorecidos motivaram a Organização Internacional de Trabalho na luta pelo conceito de trabalho decente, que possibilitasse a todos os homens e mulheres a oportunidade de trabalhar com mais produtividade e que proporcionasse condições igualitárias com mais segurança, liberdade e dignidade.

No tocante à Constituição de 1988, seu artigo 7º vai no sentido de assegurar ao trabalhador as condições mínimas em termos de remuneração mínima que atenda as necessidades básicas e, dependendo da atividade, determina o inciso V que a parte empregadora observe o “piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho”, bem como a redação do inciso VI que determina a “irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo.” (BRASIL, 1988).

## **2 Princípios jurídicos do trabalho e a conservação da dignidade da pessoa humana por meio do labor**

Antes mesmo de apresentar os princípios inerentes ao Direito do Trabalho, devo trazer para o texto uma breve compreensão sobre os Direitos Fundamentais que antecedem os demais princípios que serão tratados.

Assim, os direitos compreendidos como inerentes à própria condição humana são direitos que, ao serem recepcionados no corpo de uma Constituição, tornam-se Direitos Fundamentais e consequentemente devem ser observados e devidamente aplicados nos limites essenciais para uma vida minimamente digna. Convém salientar de modo geral que,

a história dos Direitos Fundamentais é também uma história que desemboca no surgimento do moderno Estado constitucional, cuja essência e a razão de ser, residem justamente no reconhecimento e na proteção da dignidade da pessoa humana e dos Direitos Fundamentais do homem. (SARLET, 2015, p. 36).

A defesa dos Direitos Fundamentais se torna essencial na medida em que a sociedade depende do bem-estar de seus membros em todas as esferas para se desenvolver adequadamente, tendo em vista a conexão que se finda entre todos os setores, seja no ramo governamental, industrial, comercial, empresarial e substancialmente no ramo agrícola, onde o trabalho acontece de forma ainda mais intensa por razões que são inerentes à atividade.

Algumas circunstâncias, tais como o trabalho desempenhado em ambientes subterrâneos, carece de esforços mais apurados e, por essa razão, podem afetar a estrutura física e mental do sujeito, chegando às vezes ao processo de invalidez ou a um grau de comprometimento da saúde de tal modo que a dignidade do indivíduo é subtraída por sequelas que sequer são possíveis de reversão.

Nesse sentido, percebe-se que o trabalho digno em condições ideais traz em grande parte a eficácia desses direitos constitucionais, visto que possibilita aos trabalhadores os subsídios necessários para a sua manutenção, estendendo-se tais benefícios aos familiares. A sociedade estabeleceu e entendeu como necessário assegurar a todos os seus integrantes, o direito a “igualdade”, bem como a “soberania popular”, devendo os homens se submeter ao poder estatal, apenas na medida em que aquela submissão fosse produto da sua própria vontade e delegação (SARLET, 2015, p. 39). A mesma ponderação foi feita também por outros pensadores, que definiram a liberdade jurídica do ser humano como a faculdade de obedecer somente às leis em que deu o seu livre consentimento. Não esquecendo, porém, que o Brasil enfrentou idas e vindas, com avanços e retrocessos quanto a sua aplicabilidade, eficácia e a titularidade desses direitos, sendo fortalecidos e ampliados significativamente na Constituição de 1988 (SARLET, 2015, p. 39).

Vale lembrar que uma das maiores contribuições para a consolidação dos Direitos Fundamentais se concretizou mais efetivamente após o período nazista, diante de todas as violações e atrocidades assistidas naquele período. Isso despertou na sociedade da época os valores ligados à dignidade da pessoa humana, ocasionando dessa forma o surgimento dos Direitos Fundamentais que garantissem aos povos um convívio com mais solidariedade e fraternidade (MARMELSTEIN, 2011, p. 54).

Do fim da 2ª Guerra Mundial decorre a tão falada “Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 1948”, que significou o nascimento de uma “nova ordem mundial”, conduzindo para o surgimento de muitos outros tratados internacionais considerados importantes, “como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (conhecido como Pacto de San José da Costa Rica) e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966.” (MARMELSTEIN, 2011, p. 54).

Todas as evoluções relacionadas ao contexto dos Direitos Humanos Fundamentais também se estenderam para o ramo do trabalho e assim, alcançaram-se grandes melhorias em termos de condições ideais para o exercício laboral, bem como os demais benefícios remuneratórios. Todavia, as condições atuais, substancialmente as novas tecnologias, que vem suprimindo as vagas de trabalho e que vem modificando a rotina e os ambientes de produção, têm causado grandes preocupações na medida em que a automatização das atividades exclui trabalhadores.

Analisando o exposto no preâmbulo da Constituição Federal de 1988, verifica-se que, além dos chamados Direitos Fundamentais, também estão definidos os princípios fundamentais em um título próprio, demonstrando um grau maior de rigor, no sentido de estabelecer que os Direitos Fundamentais possuam parâmetros hermenêuticos e valores superiores perante a ordem jurídica e constitucional (SARLET, 2015).

Ao analisar o princípio da dignidade da pessoa humana separadamente, percebe-se maior preocupação com este princípio a partir de meados do século XX, tempo que representou para sociedade a absorção dos primeiros impactos mais agressivos quanto aos aspectos da evolução tecnológica que modificou totalmente o percurso da vida humana, trazendo violações nunca vistas antes, tais como as modificações genéticas possíveis a partir do mapeamento feito no genoma humano (MARMELSTEIN, 2011). Sentiu-se também, os reflexos decorrentes do desmatamento da fauna e flora, consequências do desenvolvimento econômico e industrial em larga escala (MARMELSTEIN, 2011).

Analisando com mais apreço as razões pelo qual o princípio da dignidade da pessoa humana deve constar neste trabalho, parte-se da ideia de que é possível garantir maior transparência, segurança e objetividade na argumentação jurídica, auferindo maior legitimidade (MARMELSTEIN, 2011, p. 395). Todavia, o cuidado que se impõe é “saber mesclar o subjetivismo”, fator que inevitavelmente integra o contexto e as circunstâncias no âmbito do trabalho, bem como o “objetivismo necessário a garantir a racionalidade exigida pelo direito.” (MARMELSTEIN, 2011, p. 395).

Dessa forma, partindo do pressuposto que todo princípio apresenta um dever ser, uma proibição ou uma permissão para algo, o princípio da dignidade humana é o caminho mais adequado para o que se pretende apontar nesta investigação.

Para demonstrar meus argumentos, início descrevendo sobre a perspectiva laboral que havia sido projetada sobre as bases da digitalização do trabalho, que representaria o caminho da felicidade e o fim da sofrida labuta. Visualizou-se para o mundo trabalho um cenário facilitado pela tecnologia com uma intervenção mínima da mão-de-obra manual (ANTUNES, 2018).

Entretanto, a sociedade em geral já sente os reflexos altamente negativos que a digitalização está causando em vários ramos laborais no mundo todo. Percebeu-se uma supressão dos postos de trabalho, bem como de direitos básicos que atendem as necessidades mínimas dos trabalhadores e seus familiares, sendo

assim, surge a importância de argumentar assiduamente o princípio base da Constituição Federal de 1988 para não regredir aos tempos da Revolução Industrial.

Consoante à definição de dignidade humana, a nível mundial são muitos os grupos societários com entendimentos e concepções diversas umas das outras, por isso, existe uma dificuldade imensa para conceituar de modo satisfatório o tão mencionado princípio da dignidade da pessoa humana. Todavia, pode-se afirmar que a dignidade representa um valor humano que é próprio de cada sujeito, que o identifica como tal, uma qualidade que está sempre presente e é facilmente identificado em circunstâncias ou situações onde uma violação recai sobre ela (SARLET, 2015).

Nota-se pela “doutrina” e pela “jurisprudência”, a partir de uma compreensão mais jurídica, no qual, estabelece de modo geral, “contornos basilares do conceito e concretizar o seu conteúdo, ainda que não se possa falar, também aqui, de uma definição genérica e abstrata consensualmente aceita, isto sem falar no ceticismo manifesto de alguns no que diz com a própria possibilidade de uma concepção” normativa do conceito sobre dignidade da pessoa humana (SARLET, 2015, p. 50).

A dignidade da pessoa humana é considerada um princípio aberto, por óbvio, não poderá ser “conceituada de maneira fixista”, visto que as diversas realidades societárias não coadunam para confirmar uma definição exata, pois, sabe-se que existem valores que de acordo com os mais variados contextos e entendimentos, o tratamento será divergente (SARLET, 2015, p. 50). Razão pela qual é necessário considerar que “nos deparamos com um conceito em permanente processo” de elaboração e crescimento, considerando que muitas vezes é percebida no caso concreto quando houver alguma agressão (SARLET, 2015, p. 50).

Nesse sentido, para não relativizar o conceito mais do que o necessário, é correto afirmar que “a dignidade, como qualidade intrínseca da pessoa humana, é irrenunciável e inalienável, constituindo elemento que qualifica o ser humano como tal e dele não pode ser destacado.” (SARLET, 2015, p. 51). E é pelo Direito que a “proteção e promoção” desse princípio se concretizam na medida do



que se pretende alcançar no caso concreto quanto às violações que estiverem presentes no fato, que por sua vez, podem se tornar até mesmo conflitantes entre si (SARLET, 2015, p. 51-52).

Seguindo na mesma ideia, vale salientar que “é justamente neste sentido que assume particular relevância a constatação de que a dignidade da pessoa humana é simultaneamente limite e tarefa dos poderes estatais e, no nosso sentir, da comunidade em geral, de todos e de cada um”, no sentido de preservá-la em todos os setores da sociedade, inclusive na esfera do trabalho (SARLET, 2015, p. 56).

Dito isto, parte-se para o campo estrito do Direito do Trabalho, especialmente quanto aos princípios destinados à proteção das pessoas enquanto trabalhadores. Considerando o “caráter tutelar das leis trabalhistas”, o princípio da proteção visa garantir a elevação do trabalhador diante do empregador, no sentido de coibir a prática da lei do mais forte, como muito acontece nas relações trabalhistas (ALMEIDA, 2014, p. 33). Tanto é que, o “princípio da proteção se cristaliza com o princípio da norma mais favorável ao empregado. Assim, quando temos duas normas aplicáveis ao empregado, optamos por aquela mais benéfica.” (ALMEIDA, 2014, p. 33-34).

Dessa forma, o princípio da proteção é aplicado mais diretamente “no Direito Individual do Trabalho”, para trazer uma possível solução para o desequilíbrio jurídico que se constitui no fato (ALMEIDA, 2014, p. 34). Consoante ao aspecto supramencionado, do princípio da proteção se extrai “o princípio *in dubio pro operário*, também denominado *in dubio pro misero*, que consiste na prevalência da escolha de interpretação mais favorável ao obreiro.” (ALMEIDA, 2014, p. 33-34).

Ademais, a doutrina do trabalho especifica alguns princípios que podem ser discutidos de modo geral, a saber, o “princípio da irrenunciabilidade de direitos”, não podendo o empregado abrir mão de qualquer direito pertinente à função. Outro princípio trata da continuidade da relação de trabalho, no qual, a regra geral sobre os contratos trabalhistas estabelece o prazo indeterminado. Por fim, entre tantos outros princípios, quero falar sobre o princípio da primazia da

realidade que mais despertou o meu interesse para esta temática, tendo em vista que o principal objetivo deste princípio está na preponderância dos fatos sobre a real situação jurídica que compõe a respectiva relação de trabalho (ALMEIDA, 2014, p. 35-36).

Consoante esse aspecto, percebe-se que o princípio é bem aceito nas interpretações jurídicas quando pela defesa dos direitos laborais, visto que as circunstâncias fáticas podem ser considerados mais relevantes e se sobrepõem até mesmo sobre a documentação apresentada. Entendo que o presente princípio pode responder à violação aos direitos que vem ocorrendo com as novas adaptações digitais, cuja relação entre empregado e empregador vem sendo bastante afetada conforme será demonstrado na sequência.

### 3 A nova realidade dos trabalhadores na era digital

Quando o assunto é tecnologia, percebe-se que não existem mais fronteiras limitando os espaços e as ações humanas em todos os sentidos imagináveis. O que se constata é uma pulverização violenta, sem freio e sem nenhum planejamento que amenize os impactos negativos desse processo. Os estudos desenvolvidos nesse campo objetivando demonstrar as mudanças com a vinda da tecnologia alertaram acerca das alterações estruturais e funcionais da sociedade, bem como os seus efeitos positivos e negativos visualizados de modo geral, no qual, o conceito usado pelo autor é o chamado “Determinismo Tecnológico”, conforme o exposto por Lima (2001) com a afirmação:

Determinismo Tecnológico é atualmente a teoria mais popular sobre a relação entre tecnologia e sociedade. Ela tenta explicar fenômenos sociais e históricos de acordo com um fator principal, que no caso é a tecnologia. O conceito de “determinismo tecnológico” foi criado pelo sociólogo americano Thorstein Veblen (1857-1929) e cultivado e aperfeiçoado por Robert Ezra Park, da Universidade de Chicago. Em 1940, Park declarou que os dispositivos tecnológicos estavam modificando a estrutura e as funções da sociedade, noção que serviu de ponto de partida para uma corrente teórica em todos os aspectos inovadora. Desde a Segunda Guerra Mundial, os cientistas

têm considerado a tecnologia como um dilema moral e que seu uso pode causar consequências profundas na humanidade e no planeta. Os sociólogos veem o problema através do aumento da complexidade e da velocidade das mudanças que a tecnologia está trazendo para a sociedade. Segundo eles, as mudanças tecnológicas ultrapassam a habilidade das pessoas e das diversas sociedades para adaptar-se a elas. Para outras, ainda, a tecnologia é vista como uma força dominante na sociedade, colocando obstáculos para a liberdade humana.

Desse modo, considerando os dizeres de Lima (2001) para o campo do Direito do Trabalho, na segunda parte do texto foram comentados alguns aspectos relacionados às novas perspectivas que haviam sido projetadas para a realidade digital do trabalho, sendo que a esperança era em alcançar a plena felicidade com as possíveis facilidades que tais mecanismos fossem trazer para o mundo do trabalho. Inicialmente acreditou-se no fim da amargura e do desabrimo suportado dia após dia nos ambientes de trabalho, na medida em que a digitalização teria a capacidade de superar as necessidades laborais da sociedade.

Entretanto, para evidenciar que a inovação tecnológica não irá trazer tanta felicidade assim, devemos reparar que as ferramentas que nos servem desse aparato tecnológico surgem a partir de uma matéria prima extraída nos campos subterrâneos de minério e esta, por sua vez, requer do árduo trabalho manual dos humanos, submetidos ao calor excessivo e ao risco de acidente, bem como sujeitos às contaminações e doenças (ANTUNES, 2018).

Para produzir o “Smartphone” e demais artigos dessa linha, por exemplo, é necessária a “extração de minério, sem o qual os ditos cujos não podem ser produzidos. E as minas de carvão mineral na China e em tantos outros países, especialmente do Sul, mostram que o ponto de partida do trabalho digital se encontra no duro ofício realizado pelos mineiros.” (ANTUNES, 2018). Uma realidade nefasta e perigosa, no qual, “da extração até sua ebulição, assim caminha o trabalho no inferno mineral”, ou melhor, uma “*sucursal do inferno*”, sendo que nesse contexto, o que não falta, são “acidentes, contaminação, devastação do corpo produtivo, mortes, tudo isso ocorre na sociedade dos que

imaginaram que as tecnologias da informação eliminariam o trabalho mutilador.” (ANTUNES, 2018).

Pontua-se no texto que, mesmo depois de séculos de luta por melhores condições de trabalho, o que se verifica a nível mundial, são empresas, instituições e campos de trabalho submetendo seres humanos a condições precárias, ambientes insalubres, remuneração inadequada, entre outras situações constatadas. O que se verifica, é uma verdadeira exploração da mão-de-obra sem qualquer compensação dos prejuízos e danos causados ao trabalhador (ANTUNES, 2018).

Ademais, com o desenvolvimento do trabalho digital, criou-se ainda, um novo problema grave para esfera laboral, a individualização das atividades, a solidão dos trabalhadores que estão sendo inseridos, por exemplo, nos projetos do teletrabalho, o qual, as relações humanas ocorrem apenas de modo digital, à distância, apartado do contato direto, constituindo-se um sistema sombrio e depressivo, sem calor humano, sem o exercício da convivência interpessoal (ANTUNES, 2018). O trabalhador está submetido aos requisitos exagerados e sistemáticos, não havendo qualquer preocupação com a sociabilidade e a interação entre pessoas, muito menos com a segurança, bem-estar e a saúde física e mental (ANTUNES, 2018).

Em face a esta realidade, o trabalho a distância apresenta-se como uma alternativa de flexibilização da carga horária, podendo conciliar com as tarefas domésticas; sugere-se inclusive, que organizando adequadamente os horários, poderia ser uma grande oportunidade para equilibrar com atividades que proporcionem mais tranquilidade e leveza no âmbito familiar, na medida em que o trabalhador pouparia tempo com deslocamento, por exemplo. Comenta-se também que o trabalho a distância seria uma possível oportunidade para reduzir a “desigualdade de oportunidades” para indivíduos com dificuldades na obtenção de um “emprego formal.” (BARROS, 2008, p. 514-515).

Entretanto, o “trabalho a distância apresenta como desvantagem a possibilidade de deterioração das condições de trabalho, entre elas o isolamento

advindo da falta de contato com outros trabalhadores”, ou seja, a atividade laboral realizada nas dependências da empresa ou instituição permite “o contato com colegas, propiciando conversas amenas, troca de ideias e discussão de problemas pessoais e familiares, em clima de interação profissional e emocional (BARROS, 2008, p. 514-515). Outra desvantagem desse tipo de trabalho é a eliminação da carreira e, conseqüentemente, de qualquer promoção”, bem como das condições protetivas que visam a “tutela sindical e administrativa, além de conflitos familiares, na hipótese de o trabalhador não conseguir separar o tempo livre do tempo de trabalho.” (BARROS, 2008, p. 515).

É válido também, comentar sobre a abertura que o tele trabalho fornece quanto à preservação da intimidade da vida do trabalhador e da família, na medida em que a fiscalização administrativa passa a ser na residência do subordinado, o qual pode trazer conflitos a partir de possíveis intervenções (BARROS, 2008).

Sendo assim, quando a sociedade trabalhadora pensava e aguardava por dias melhores e condições mais dignas, depara-se agora com uma nova realidade, tão cruel quanto à antiga, com cenários de escravidão modernizada e digitalizada, temperada à base de agressões que além de físicas, também destroçam a saúde afetiva e mental do trabalhador. Diante do exposto, torna-se um desafio encontrar aspectos que demonstrem uma realidade favorável ao trabalhador a partir das constatações apresentadas no texto. Tais informações são descritas por Antunes (2018), nos seguintes termos:

Começa com o trabalho nas minas, passa pelo setor têxtil, avança para o espaço da produção digital, não sem mostrar o vilipêndio do trabalho migrante, esse expressivo segmento do proletariado global que é, simultânea e contraditoriamente, tão imprescindível quanto supérfluo para o sistema do capital. Mas, se o mundo do trabalho digital começa no universo mineral, também na planta produtiva automatizada dos celulares e microeletrônicos viceja a exploração intensificada do labor. Não é por acaso que o primeiro-ministro da Índia Narendra Modi propôs, pouco tempo atrás, aquele que deve ser o slogan do segundo gigante do Oriente: assim como a China se celebrizou pelo Made in China, a Índia deve fazê-lo pelo Make in India, uma vez que a exploração do trabalho do operariado chinês é café-pequeno diante do vilipêndio da superexploração

no país das classes e das castas, dos bilionários e dos mais que miseráveis. É esse o mote do explosivo *Machines*, de Rahul Jain, que nos oferece uma fotografia direta do mundo também infernal do trabalho nas indústrias de tingimento de tecidos, onde homens, mulheres e crianças laboram diuturnamente para dar concretude ao *Make in India*. Jornadas de doze horas ou mais, turnos infindáveis, locais de trabalho degradantes e distâncias imensas a serem percorridas entre casa e trabalho. Esse é o cotidiano vivenciado pelo povo indiano que consegue trabalho. Na outra ponta, um patronato invisível, mas que sabe comandar seus negócios com controle evidente, através de panópticos televisivos.

Diante desses cenários infernais relatados pelo autor e tantas outras realidades que inferiorizam o ser humano, percebe-se que nesses contextos não existe uma preocupação no sentido de assegurar aos obreiros uma condição digna de trabalho e consoante à precarização do trabalho, como regra percebe-se que a ordem financeira assumiu de forma integral o controle sobre o desenvolvimento industrial e econômico, modificando o contexto trabalhista de modo que, os direitos conquistados pelo trabalhador já não representam mais a força ou a consolidação positiva a favor da classe oprimida (ANTUNES, 2018). As expectativas vislumbradas para um cenário laboral mais ameno não passam de uma mera utopia, ou seja, uma realidade perfeita que permanece apenas no imaginário (ANTUNES, 2018).

As consequências advindas da movimentação capitalista financeira estão atingindo não somente as garantias trabalhistas, mas toda esfera social que depende das condições laborais e assim, alterando também os meios de vida e de sobrevivência onde uma minoria elitizada determina as possibilidades laborais em um conjunto de regras que fogem totalmente dos parâmetros da dignidade da pessoa humana (ANTUNES, 2018). O mais grave se estabelece pelo descarte da mão de obra humana, cujo objetivo da classe privilegiada é justificado na inovação tecnológica, com a valorização do que seja descartável, substancialmente o trabalho humano na forma de terceirização das atividades com a tendência para um cenário de informalidades, tendo em vista que nessa perspectiva as responsabilidades trabalhistas por parte do empregador tendem a diminuir (ANTUNES, 2018).

Corroborando com a reflexão acima, é necessário pontuar sobre as principais alterações descritas por Antunes (2018), que trata da nova função laboral, “o escravo digital”, conforme segue:

A instabilidade e a insegurança são traços constitutivos dessas novas modalidades de trabalho. Vide a experiência britânica do zero hour contract [contrato de zero hora], o novo sonho do empresariado global. Trata-se de uma espécie de trabalho sem contrato, no qual não há previsibilidade de horas a cumprir nem direitos assegurados. Quando há demanda, basta uma chamada e os trabalhadores e as trabalhadoras devem estar on-line para atender o trabalho intermitente. [...] Tudo isso para disfarçar o assalariamento. [...] Ficam muitas indagações a que O privilégio da servidão procura oferecer respostas. Que estranho mito foi esse do fim do trabalho dentro do capitalismo? Terá sido um sonho eurocêntrico? Por que o labor humano tem sido, predominantemente, espaço de sujeição, sofrimento, desumanização e precarização, numa era em que muitos imaginavam uma proximidade celestial? E mais: por que, apesar de tudo isso, o trabalho carrega consigo coágulos de sociabilidade, tece laços de solidariedade, oferece impulsão para a rebeldia e anseio pela emancipação?

A regra está na horizontalidade das funções a partir das subcontratações e não mais na verticalização onde todas as atividades estavam hierarquicamente organizadas no campo interno da própria empresa (ANTUNES, 2018). Agora, diante do que está posto em termos de trabalho, resta dizer que, salve-se quem puder, pois ao que tudo indica uma das grandes perdas para o direito do trabalho é a estabilidade e a formalidade regular do contrato de trabalho, visto que o sistema das subcontratações já está incorporado com êxito, inclusive no Brasil. A nível nacional as estatísticas demonstram que a catástrofe laboral atinge números percentuais elevados entre as contratações efetivas e as terceirizadas (ANTUNES, 2018).

Com a relativização das regras contratuais do trabalho, a precarização tomou proporções desastrosas em termos de condições ideais de labor, remuneração menor com percentuais de até 50%, benefícios reduzidos, a ausência de segurança e estabilidade, no qual, visualizou-se também o aumento dos acidentes e mortes de trabalhadores em condições análogas a escravidão ou ambientes que não oferecem as devidas condições, o enfraquecimento das entidades sindicais que

sempre intermediaram as negociações, debilitando-se dessa forma, os acordos coletivos que diante das fragmentações das classes trabalhistas já não ocorrem (ANTUNES, 2018).

Desesperador mesmo é analisar o texto e ver que os objetivos da elite capitalista ainda não se concluíram, considerando os dizeres do autor, não chegamos ainda na fase mais precária, ou seja, há muito mais por vir (ANTUNES, 2018). Sem maiores cerimônias, a terceirização atingirá inclusive as atividades-fim, fragmentando por completo qualquer possibilidade de lutas trabalhistas que venham garantir qualquer direito plausível com as condições de trabalho (ANTUNES, 2018).

São novas formas de subordinação que estão se consolidando no campo trabalhista, onde a principal observação se consubstancia sobre “o avanço tecnológico” que “não poderá implicar retrocesso social, favorecendo a precariedade do emprego.” Destaca-se que as “novas tecnologias não poderão servir de burla à legislação vigente [...]” (BARROS, 2008, p. 518).

Antunes (2008) defende que, mesmo o trabalho sendo algo necessário para sobrevivência, o que não pode ocorrer é a submissão do trabalhador a uma realidade que prejudique a saúde física e mental, bem como exigências exageradas que configurem a exploração. O objetivo central da conjuntura capitalista se destacou pela possibilidade de transformar o mundo laboral num cenário “maquínico-informacional-digital”, com a perspectiva de extinguir a classe trabalhadora. Essa ideia foi contrariada pelas nações em fase de industrialização (ANTUNES, 2018).

Tudo isso tem movimentado a criatividade humana de modo que não se apresente apenas como uma tarefa árdua e obrigatória, mas sim, uma forma de socializar e dignificar o cotidiano dos homens (ANTUNES, 2018). Verificou-se que a ideia de eliminar a classe trabalhadora não se concretizou do modo planejado, sendo que, o que se verifica é uma nova classe de trabalhadores, conceituando-se como o “*novo proletariado de serviços*, uma variante global do que se pode denominar *escravidão digital*. Em pleno século XXI.” (ANTUNES, 2018).



As transformações advindas do capitalismo originaram novas divisões no ramo trabalhista, sendo alienados ao processo de terceirização e de informalidade,

integrados pelas cadeias produtivas globais e que vendem sua força de trabalho como mercadoria em troca de salário, sendo pagos por capital-dinheiro, não importando se as atividades que realizam sejam predominantemente materiais ou imateriais, mais ou menos regulamentadas. (ANTUNES, 2018).

## Considerações finais

Diante do exposto, tendo analisado o contexto laboral desde os aspectos históricos de produção até as atuais transformações, é visível que não existe uma política de condições de trabalho que sejam favoráveis ao trabalhador. A única conclusão visualizada até aqui está na maximização dos lucros a partir da maximização do trabalho pelo tempo de produção, exigindo dos subordinados uma carga horária além da prevista, em condições subalternas que muitas vezes acabam afetando a saúde física e mental do trabalhador, podendo levar a consequências mais graves como o suicídio.

Precariza-se não somente as condições do trabalhador em si, mas também todo contexto social em que o trabalhador está inserido. E considerando que a prioridade está para uma ampla produção e uma excelente lucratividade, percebe-se que as menções feitas por Antunes (2008) quando fala que tais aspectos foram incorporados mais intensamente no momento em que o comando passou a ser do sistema financeiro, de fato procede, na medida em que não se percebe uma devida consideração para com o trabalhador em si, que vislumbra sua dignidade, bem como, os princípios que regem a dignidade humana. A ordem trabalhista tem o dever de se harmonizar com as essencialidades de seus trabalhadores estritamente pelo seu valor reconhecido como ser humano.

A tendência para o futuro é de desemprego em larga escala, adoecimento da classe proletária em meio ao cenário análogo à da escravidão, agora digitalizada

e mecanizada pelo sistema econômico, uma previsão nada promissora. É fundamental que seja lançado um olhar mais crítico sobre as regulamentações que tratam dos direitos do trabalhador e das suas necessidades como pessoa, como integrante da sociedade que precisa estar minimamente bem para que os demais ao seu redor possam se desenvolver de modo justo e saudável, favorecendo-se, desse modo, o bem-estar coletivo.

## Referências

- ABRAMO, Laís. *Uma década de promoção do trabalho decente no Brasil*. Brasília, DF: OIT, 2015.
- ALMEIDA, André Luiz Paes de. *Direito do Trabalho: material, processual e legislação especial*. 15. ed. São Paulo: Rideel, 2014.
- ANTUNES, Ricardo. *O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital*. São Paulo: Boitempo, 2018.
- BARROS, Alice Monteiro de. *Contratos e regulações especiais de trabalho: peculiaridades, aspectos controvertidos e tendências*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2008.
- BRASIL. *Constituição*. República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 jun. 2019.
- BRASIL. Decreto-Lei n. 1.237, de 2-5-1939. Organiza a Justiça do Trabalho. CLBR, Rio de Janeiro, 31 dez. 1939.
- LIMA, Karina Medeiros de. Determinismo Tecnológico. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação: XXIV In: CONGRESSO BRASILEIRO DA COMUNICAÇÃO, 24., Campo Grande, 2001. *Anais [...]*. Campo Grande, 2001. Disponível em: [https://www.infoamerica.org/documentos\\_pdf/determinismo.pdf](https://www.infoamerica.org/documentos_pdf/determinismo.pdf). Acesso em: 23 jun. 2019.

MACHADO, João Luís de Almeida. *Condições de trabalho na revolução industrial. A saúde dos operários em risco constante*. 2012. Disponível em: <http://acervo.plannetaeducacao.com.br/portal/artigo.asp?artigo=1055>. Acesso em: 19 abr. 2019.

MARMELSTEIN, George. *Curso de Direitos Fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MORAIS, José Luis Bolzan de. *A Subjetividade do tempo: uma perspectiva transdisciplinar do Direito e da Democracia*. Porto Alegre: Livraria do Advogado: Santa Cruz do Sul, Edunisc, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos Direitos Fundamentais na perspectiva constitucional*. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015a.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 10. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015b.

SORDI, Guilherme Prestes de. O Princípio da Dignidade Humana nas relações de Trabalho. In: Seminário Nacional. Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, 12., 2016, Santa Cruz do Sul. *Anais [...]*. Santa Cruz do Sul, 2016. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ntitA7Nv8G8J:https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14736/3569+&cd=7&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-d>. Acesso em: 15 jun. 2019.



# Terceirização das atividades empresariais: a evolução da regulamentação no ordenamento jurídico brasileiro

Vantoir Alberti<sup>1</sup>

## Introdução

A terceirização das atividades empresariais é um fenômeno que não era usual no meio empresarial na década de 1940, a ponto de não ter merecido regulamentação específica na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, a qual apenas previu o instituto da empreitada e subempreitada, que não deixam de ser uma espécie de terceirização de atividades.

No final da década de 1960 e início da década de 1970 a terceirização começou a tomar corpo e expandiu-se, interessando inicialmente à administração pública e, mais tarde, à iniciativa privada.

Nada obstante, até a promulgação das Leis n. 13.429, 31 de março de 2017 e 13.467, de 13 de julho de 2017, a terceirização não tinha regulamentação. Havia apenas previsões legais para terceirizar determinadas atividades.

Diante disso, o presente trabalho tem por objetivo apresentar a evolução histórica da regulamentação da terceirização no Brasil e destacar as principais alterações promovidas pelas Leis n. 13.429/2017 e 13.467/2017, as quais contemplaram a regulamentação deste fenômeno, alterando a Lei n. 6.019/1974.

No setor público a descentralização de atividade de apoio e instrumentais teve início no ano de 1967, com a permissão para transferi-las à iniciativa privada. Em 1970, ampliou-se a descentralização para contemplar as atividades de

---

<sup>1</sup> Especialista em Direito do Trabalho e Previdenciário pela Universidade do Oeste de Santa Catarina; Mestrando em Direitos Fundamentais Sociais pela Universidade do Oeste de Santa Catarina; Advogado.

transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas. Por fim, em 1994, foi a vez de permitir a descentralização das atividades de vigilância patrimonial, segurança pessoal, transporte de valores e garantia de transpor de cargas.

No setor privado a terceirização das atividades empresariais, até o advento das Leis n. 13.429/2017 e 13.467/2017, também foi gradual. Iniciou-se no ano de 1974 com o trabalho temporário. Em 1983 autorizou-se a terceirização permanente de serviços de vigilância e transporte de valores no setor bancário. Em 1994 permitiu-se a terceirização das atividades de vigilância patrimonial, segurança pessoal, transporte de valores e garantia de transpor de cargas para toda e qualquer instituição. Em 1995 e 1997 foi autorizado às concessionárias de serviços público e de telecomunicações, respectivamente, a terceirização de serviços acessórios e complementares ao concedido, bem como de projetos associados.

Em suma, tanto no setor público quanto privado, a legislação limitou a terceirização ao trabalho temporário, serviços de vigilância, conservação, limpeza e especializados ligados à atividade-meio do tomador. Este entendimento estava consolidado pelo Tribunal Superior do Trabalho – TST na Súmula n. 331.

Porém, as Leis n. 13.429/2017 e 13.467/2017 romperam o paradigma consolidado na jurisprudência trabalhista ao autorizar expressamente a terceirização de toda e qualquer atividade da iniciativa privada. O artigo 4º-A da Lei n. 6.019/1974, incluído pela Lei n. 13.429, com a redação dada pela Lei n. 13.467/2017, estabeleceu que a prestação de serviços para terceiros é caracterizada pela “transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução.” (BRASIL, 1974). As referidas leis não dispõem sobre a terceirização no setor público, motivo pelo qual a interpretação deve-se restringir às atividades empresariais da iniciativa privada.

Em 30 de agosto de 2018, apesar de não estarem em discussão as alterações promovidas pelas Leis ns. 13.429/2017 e 13.467/2017, o Supremo Tribunal Federal – STF julgou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n. 324 e o Recurso Extraordinário – RE n. 958.252, com repercussão geral reconhecida, e dirimiu qualquer dúvida sobre a matéria ao firmar a tese do tema 725 de que “É lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante.” (BRASIL, 2018b).

É importante entender as alterações e mudanças de paradigmas ocorridos na terceirização das atividades empresariais para compreender a sua amplitude e repercussão nas relações de trabalho e nos direitos dos trabalhadores.

O método de trabalho é o dedutivo, isto é, partir-se-á de argumentos gerais para argumentos particulares (MEZZAROBÀ, 2017), fundamentado em pesquisa bibliográfica, especialmente em artigos científicos publicados em periódicos, livros e anais de congressos, bem como em pesquisa documental, que inclui a análise do ordenamento jurídico brasileiro e de jurisprudências relevantes para seu objeto.

O presente artigo está dividido em quatro tópicos. O primeiro define o fenômeno da terceirização, de acordo com a ótica do sistema capitalista de produção. O segundo relaciona a evolução da regulamentação da terceirização, desde os seus primórdios até os dias atuais. O terceiro destaca as principais alterações na regulamentação da terceirização promovidas pelas Leis ns. 13.429/2017 e 13.467/2017. O quarto apresenta o entendimento do TST sobre a terceirização e a repercussão da tese do tema 725 do STF, de caráter vinculante, firmada em 30 de agosto de 2018 no julgamento da ADPF n. 324 e o RE n. 958.252.

## **1 Definição de terceirização das atividades empresariais**

No sistema capitalista de produção o terceiro está sempre presente no processo produtivo porque ele é o próprio empresário, o qual se coloca entre quem

produz (trabalhador) e o comprador (consumidor), mas a figura do empresário na condição de terceiro não é percebida ou, pelo menos, não é valorizada porque o sistema induz a trocar a essência pela aparência, transformando em par o terceiro (VIANA, 2017). Em razão disso, entende-se por terceirização como um fenômeno circunstancial e não estrutural, periférico e não central (VIANA, 2017).

Dentro desta visão capitalista, o *caput* do artigo 4-A da Lei n. 6.019/1974, incluído pela Lei n. 13.429/2017, com a redação dada pela Lei n. 13.467/2017, define terceirização como sendo a transferência pelo contratante da “execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução.” (BRASIL, 1974).

A definição legal se alinha à de parte da doutrina, como é o caso de Saad (1993), que já nos anos 1990 definiu a terceirização como sendo o processo pelo qual um terceiro executa atividade-fim ou atividade-meio da empresa contratante. Para o jurista Prunes (2003, p. 18) terceirização é:

[...] um procedimento adotado por uma empresa que, no intuito de reduzir os seus custos e aumentar a sua lucratividade e, via de regra, a sua competitividade no mercado, contrata uma outra empresa que passará a prestar aqueles serviços que eram realizados habitualmente pelos empregados daquela.

Viana (2017) entende que há duas faces do fenômeno da terceirização no sistema capitalista de produção. A primeira face é aquela em que a empresa (contratante) contrata uma terceirizada (contratada) para fornecer trabalhadores para executar serviço no interior de seu parque fabril como ocorre, por exemplo, na terceirização dos serviços de limpeza. Aqui, os trabalhadores terceirizados são trazidos para trabalhar na empresa contratante. A segunda face ocorre quando algumas ou todas as etapas do processo produtivo são realizados fora da empresa contratante, isto é, parte ou todo o produto é fabricado pela contratada em seu



parque fabril. Nesta hipótese, os trabalhadores e parte ou todas as etapas de produção são “jogadas” para fora da empresa contratante.

Segundo Viana (2017, p. 15-16) as duas faces do fenômeno da terceirização nem sempre são corretamente compreendidas pelas pessoas, sendo comum “uma pessoa criticar – genericamente – as terceirizações, mas pensando apenas na primeira de suas formas; e outra pessoa rebatê-la, imaginando a segunda – ou vice-versa”, razão pela qual é recomendado encontrar uma segunda palavra para indicar a forma de terceirizar no sistema capitalista de produção. Essa distinção, o referido autor busca fazer através da classificação da terceirização em “interna” e “externa”. Na terceirização interna “a empresa traz trabalhadores alheios para dentro de si” e na terceirização externa a empresa “joga para fora de si não só trabalhadores seus, como etapas de seu ciclo produtivo.”

Diante disso, a terceirização das atividades empresariais é o meio pelo qual o empregador contrata um terceiro para prestar serviços ou produzir bens inerentes ao seu objeto social, independentemente de estar relacionado a sua atividade-meio ou atividade-fim, sendo de fundamental importância compreender as faces da terceirização no sistema capitalista de produção, propostas pelo jurista Márcio Túlio Viana, para distinguir as espécies de terceirização que são adotadas na atualidade.

## **2 A evolução da regulamentação da terceirização das atividades empresariais**

A terceirização na época da formação do Direito do Trabalho no Brasil e da promulgação da Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT (décadas de 1930 e 1940) não era usual no meio empresarial, a ponto de não ter merecido regulamentação específica. A CLT apenas previu no artigo 455 a possibilidade do emprego da força de trabalho de terceiros por meio do instituto da empreitada e subempreitada – as quais são uma espécie de terceirização de atividades –, mas foi tratado como exceção à configuração do vínculo empregatício extraível dos artigos 2º e 3º da

CLT, que pressupõe a existência, em especial, da personalidade e da subordinação (DELGADO, 2019).

No final da década de 1960 e início da década de 1970 o fenômeno da terceirização começou a receber previsão específica no setor público. Em 25 de fevereiro de 1967 o Presidente da República editou o Decreto-Lei n. 200, prevendo no artigo 10, § 7º,<sup>2</sup> a descentralização de serviços da administração pública inerente as atividades de apoio e instrumentais, meramente de execução, mediante a contratação de mão de obra da iniciativa privada.

O artigo 3º, parágrafo único, da Lei n. 5.645, de 10 de dezembro de 1970, previu que “As atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas serão, de preferência, objeto de execução indireta, mediante contrato, de acordo com o art. 10, § 7º, do Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967.” (BRASIL, 1970).

Em 03 de janeiro de 1974 o ordenamento jurídico passou a albergar a possibilidade de terceirizar atividades também no âmbito privado, com a promulgação da Lei n. 6.019/1974,<sup>3</sup> a qual dispõe sobre o trabalho temporário. A partir de então passou-se a admitir a contratação de pessoa jurídica interposta, prestadora de serviço, para “atender à necessidade transitória de substituição de pessoal regular e permanente ou a acréscimo extraordinário de serviços” da empresa tomadora pelo prazo máximo de três meses, salvo autorização do então Ministério do Trabalho e Previdência Social (redação original do artigo 2º combinado com a redação original do artigo 10º).

<sup>2</sup> Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada. [...]

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução. (BRASIL, 1967).

<sup>3</sup> As Leis n. 13.429, de 31 de março de 2017, e n. 13.467, de 13 de julho de 2017, alteram significativamente a Lei n. 6.019/174 para regulamentar a terceirização das atividades empresariais, o que será exposto abaixo, seguindo a ordem cronológica da regulamentação da terceirização no Brasil. No item 4 deste trabalho serão expostas as principais alterações promovidas pelas Leis n. 13.429/2017 e 13.467/2017 na regulamentação da terceirização.

A Lei n. 7.102, de 20 de junho de 1983, autorizou a expansão da prática da terceirização, em caráter permanente e não mais temporário, às empresas particulares especializadas nos serviços de vigilância e transporte de valores do segmento bancário.

A Lei n. 8.863, de 28 de março de 1994, alterou o artigo 10 da Lei n. 7.012/1983 para prever a possibilidade de terceirizar as atividades alusivas a serviços de vigilância patrimonial de qualquer instituição, tanto no setor público quanto privado, bem como a segurança de pessoas, transporte de valores ou para garantia de transporte de qualquer tipo de carga.

A Lei n. 8.949, de 09 de dezembro de 1994 acrescentou o parágrafo único ao artigo 442 da CLT para prever que “Qualquer que seja o ramo de atividade da sociedade cooperativa, não existe vínculo empregatício entre ela e seus associados, nem entre estes e os tomadores de serviços daquela” (BRASIL, 1994b), o que para Delgado (2019) foi uma nova hipótese de terceirização ou, pelo menos, possibilitou uma onda de terceirização sob o sistema cooperativo. Posteriormente, a Lei n. 12.690, de 19 de julho de 2012, organizou e regulamentou as cooperativas de trabalho.

A Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, previu no artigo 25, § 1º, que a concessionária de serviços públicos “poderá contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias, ou complementares ao serviço concedido” (BRASIL, 1995) e a implementação de projetos associados.

A Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997, autorizou a terceirização no ramo das telecomunicações, permitindo à concessionária “contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço, bem como a implementação de projetos associados.” (artigo 94, inciso II) (BRASIL, 1997).

Em meados do ano de 2016, com o impeachment da Presidenta da República Dilma Rousseff e posse de Michel Temer, houve uma retomada das ideias e propósitos do neoliberalismo, com a promessa de promover crescimento

econômico e reduzir o desemprego. Com esse objetivo, o Governo Federal, pressionado por empresários, engajou-se para flexibilizar e desregulamentar direitos trabalhistas, com apoio do Presidente e líderes da maioria dos maiores partidos políticos na Câmara dos Deputados Federais. Em 31 de março de 2017 foi publicada a Lei n. 13.429 para alterar a Lei n. 6.019/1974 e dispor sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. O artigo 1º combinado com os artigos 4º-A, 5º-A e 9º, § 3º dão a entender que foi autorizada a prestação de serviços, por pessoa física ou jurídica, em atividades-meio e atividades-fim a serem executados na empresa tomadora dos serviços.

A Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017,<sup>4</sup> no intuito de não deixar dúvida quanto a previsão normativa para terceirizar as atividades-fim, alterou a redação do artigo 4º-A da Lei n. 6.019/1974 para estabelecer que:

Considera-se prestação de serviços a terceiros a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução.

As Leis ns. 13.429/2017 e 13.467/2017 inovaram ao autorizar a terceirização de atividades fins, pois até então, havia apenas previsão legal expressa para terceirizar serviços de vigilância, conservação, limpeza, dentre outras ligadas à atividade meio do tomador dos serviços, exceto na modalidade de trabalho temporário.

### **3 As principais alterações promovidas pelas Leis ns. 13.429/2017 E 13.467/2017 na regulamentação da terceirização**

A Lei n. 6.019/1974 foi alterada pelas Leis ns. 13.429/2017 e 13.467/2017 para regulamentar as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a

<sup>4</sup> A Lei n. 13.467/2017 ficou conhecida como “reforma trabalhista” e, além de alterar a Lei n. 6.019/1974, alterou a CLT e as Leis n. 8.036/1990 e 8.212/1991.

terceiros, bem como alterar as regras inerentes ao trabalho temporário. O objeto do presente estudo tem como foco analisar as principais alterações inerentes à prestação de serviços a terceiros.

A primeira alteração a destacar é a prevista no artigo 4º-A da Lei n. 6.019/1974, o qual foi incluído foi pela Lei n. 13.429 e alterado pela Lei n. 13.467/2019, para estabelecer que a prestação de serviços para terceiros é caracterizada pela “transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução.” (BRASIL, 1974).

A previsão para terceirizar irrestritamente as atividades empresariais colidiu frontalmente com o disposto no item III da Súmula n. 331 do TST, o qual limitava a terceirização de atividades empresariais inerentes à “contratação de serviços de vigilância (Lei n. 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.” (BRASIL, 2011b). O jurista Delgado (2019, p. 552-557), apesar de reconhecer o carácter vinculante e respeitar a decisão do STF no julgamento da ADPF n. 324 e do RE n. 958.252, leciona que a legalização da terceirização da atividade principal se choca com princípios previstos na Constituição Federal, a saber: da dignidade humana (artigo 1º, inciso III), da valorização do trabalho e do emprego (artigo 1º, inciso III, combinado com o artigo 170, *caput*), da igualdade material (artigo 3º, inciso I, artigo 5º *caput*, Capítulo II do Título II: Direito do Trabalho, artigo 170, *caput*, e artigo 193), da segurança no sentido humanístico e social (preambulo, artigo 1º, inciso III, artigo 3º, inciso I e III, artigo 5º, *caput*, e artigo 6º), da não discriminação das pessoas (artigo 3º, inciso IV, e artigo 7º, inciso XXXII), limites estes que foram estabelecidos pelos constituintes com o objetivo de buscar a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (artigo 3º, inciso I), erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais (artigo 3º, inciso III) e de buscar a promoção “do

bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.” (artigo 3º, inciso IV). (BRASIL, 1988).

O segundo destaque é para o disposto no artigo 4º-C, *caput* e § 1º, da Lei n. 6.019, incluído pela Lei n. 13.467/2017, os quais previram que, quando os serviços terceirizados forem executados nas dependências da tomadora dos serviços, a “Contratante e contratada *poderão estabelecer, se assim entenderem, que os empregados da contratada farão jus a salário equivalente ao pago aos empregados da contratante*, além de outros direitos não previstos neste artigo.” (BRASIL, 1974). Chama atenção o fato de o artigo 4º-C, incisos I e II, assegurou aos empregados terceirizados as mesmas condições dos empregados diretos da tomadora dos serviços relativamente à alimentação, transporte, atendimento médico ou ambulatorial existente nas dependências da contratante ou local por ela designado, treinamentos, condições sanitárias, medidas de proteção à saúde e de segurança no trabalho e de instalações adequadas à prestação do serviço.

A lei assegurou a igualdade em várias condições de trabalho, mas em relação ao salário deu às partes contratantes a opções de estipular salário diverso. A previsão legal de os empregados terceirizados internos<sup>5</sup> receberem salário diverso dos empregados diretos da tomadora dos serviços caracteriza discriminação, colidindo com os objetivos da República Federativa do Brasil de reduzir a desigualdade e de promover o bem de todos, sem qualquer tipo de discriminação (artigo 3º, inciso III e IV, da CF) e com os princípios da igualdade (artigo 5º, *caput*, da CF) e da não discriminação entre profissionais (artigo 7º, *caput* e inciso XXXII, da CF) (BRASIL, 1988).

Além disso, dissocia-se de recomendações importantes de tratados internacionais ratificados pelo Brasil, em especial, do disposto no artigo XIV, 1, alínea “i”, da Convenção n. 117<sup>6</sup> da Organização Internacional do Trabalho – OIT,

<sup>5</sup> Empregados terceirizados internos são aqueles que trabalham nas dependências da tomadora dos serviços.

<sup>6</sup> Aprovada pelo Congresso Nacional através do Decreto Legislativo n. 65, de 30 de novembro de 1966 e promulgada através do Decreto n. 66.496, de 27 de abril de 1970.

do artigo 1º da Convenção n. 100<sup>7</sup> da OIT, do artigo 1º e 2º da Convenção n. 111<sup>8</sup> da OIT, da Recomendação n. 90 da OIT, artigo 7º, alínea “a”, primeira parte do item “i”, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC<sup>9</sup> e da meta 8.5, do objetivo n. 8, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS das Nações Unidas.

O artigo XIV, 1, alínea “i”, da convenção n. 117 da OIT, merece destaque porque prevê expressamente que um dos fins da política social é de “suprimir qualquer discriminação entre os trabalhadores fundada na raça, cor, sexo, crença, associação ou filiação” para assegurar “níveis de salário, os quais deverão ser fixados de conformidade com o princípio de retribuição idêntica por trabalho idêntico, no mesmo processo e na mesma empresa”. É clara a preocupação da OIT em assegurar condições de igualdade, inclusive de salário, entre trabalhadores que trabalham em idênticas condições na mesma empresa, o que é o caso da terceirização interna.

O viés discriminatório se manifesta também pelo fato de o artigo 12, alínea “a”, da Lei n. 6.019/1974, estabelecer que na prestação de serviços temporários é assegurado ao trabalhador temporário “remuneração equivalente à percebida pelos empregados de mesma categoria da empresa tomadora ou cliente calculados à base horária, garantida, em qualquer hipótese, a percepção do salário mínimo regional.” (BRASIL, 1974). Deste modo, não se justifica que o critério de salário equitativo não seja aplicado aos empregados das empresas de prestação de serviços, espécie de terceirização de longo prazo (DELGADO, 2019).

O terceiro destaque é para o disposto no artigo 5º-A e § 1º da Lei n. 6.019/1974, com a redação dada pela Lei n. 13.467/2017, porque estabeleceu que

<sup>7</sup> Aprovada pelo Congresso Nacional através do Decreto Legislativo n. 24, de 29 de maio de 1956 e promulgada através do Decreto n. 41.721, de 25 de junho de 1957.

<sup>8</sup> Aprovada pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo n. 104, de 24 de novembro de 1964 e promulgada pelo Decreto n. 62.150, de 19 de janeiro de 1968.

<sup>9</sup> Adotado pela XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 1966, promulgado pelo Decreto n. 591, de 06 de julho de 1992.

a contratante de prestação de serviços pode ser pessoa física ou jurídica, mas a contratada deverá ser pessoa jurídica (BRASIL, 1974).

O quarto destaque está no § 1º, do artigo 5º-A, da Lei n. 6.019/1974, incluído pela Lei n. 13.429/2017, por ter estabelecido que os trabalhadores da prestadora dos serviços não poderão ser utilizados para executarem atividades distintas das previstas no objeto do contrato de prestação de serviços (BRASIL, 1974). A consequência da violação desta norma, apesar de não prevista na própria lei, é o reconhecimento de vínculo empregatício direto com a tomadora dos serviços.

O quinto destaque é para a disposição de que os serviços contratados poderão ser executados nas dependências da tomadora dos serviços ou em outro local (§ 2º, do artigo 5º-A, da Lei n. 6.019/1974, incluído pela Lei n. 13.429/2017), mas quando ocorrerem internamente ou em local definido previamente pelas partes a contratante tem o dever de garantir as condições de segurança, saúde e salubridade dos trabalhadores terceirizados (§ 3º, do artigo 5º-A, da Lei n. 6.019/1974, incluído pela Lei n. 13.429/2017) (BRASIL, 1974).

O sexto destaque é para a responsabilidade da empresa tomadora dos serviços, a qual é subsidiária em relação as obrigações trabalhistas inadimplidas no período da prestação de serviços, em atenção ao disposto no artigo 5º-A, primeira parte do § 5º, da Lei n. 6.019/1974 (BRASIL, 1974), incluído pela Lei n. 13.429/2017, convergindo com o entendimento consolidado pelo TST nos itens IV, V e VI da Súmula n. 331 (BRASIL, 2011b). Em relação aos recolhimentos das contribuições previdenciárias a responsabilidade é solidária, por força do disposto no artigo 5º-A, parte final do § 5º, da Lei n. 6.019/1974 (BRASIL, 1974), incluído pela Lei n. 13.429/2017, combinado com o artigo 31 da Lei n. 8.212/1991 (BRASIL, 1991).

O sétimo destaque diz respeito à disposição de que o contrato de prestação de serviços deverá conter a qualificação das partes, especificação dos serviços contratados, prazo para conclusão, se for o caso, e valor, por força do disposto no artigo 5º-B, da Lei n. 6.019/1974 (BRASIL, 1974), incluído pela Lei n. 13.429/2017.



O oitavo e último destaque é para a previsão de que a pessoa que prestou serviços à tomadora de serviços na qualidade de empregado ou trabalhador sem vínculo empregatício não poderá ser contratada para prestar serviços terceirizados previstos no art. 4º-A da Lei n. 6.019/1974, seja na condição de titular, sócio ou empregado da prestadora de serviços, salvo se for aposentada, em atenção ao disposto no artigo 5º-C, da Lei n. 6.019/1974 (BRASIL, 1974), incluído pela Lei n. 13.467/2017.

Portanto, conforme visto até aqui, as Lei ns. 13.429/2017 e 13.467/2017 alteraram significativamente a Lei n. 6.019/1974 e romperam o paradigma que se tinha, até então, de terceirização, porque previram a possibilidade de terceirizar toda e qualquer atividade empresarial, inclusive as atividades-fim, sem que isso acarrete reconhecimento de vínculo empregatício entre as partes. Conseqüentemente, colidiram com o entendimento consolidado na Súmula n. 331 do TST, a qual somente admitia a terceirização de atividades inerentes a vigilância, conservação, limpeza e ligados a atividade-meio do tomador. Além disso, se afastaram do princípio da não discriminação e da isonomia, porque previram que os empregados terceirizados poderão receber remuneração diversa da remuneração dos empregados diretos da tomadora dos serviços, salvo ajuste expresso em contrato.

#### **4 O entendimento jurisprudencial sobre terceirização**

A partir da década de 1970, a terceirização se expandiu e se incorporou na economia brasileira, apesar de haver apenas previsão legal para terceirizar determinadas atividades no setor público e privado, sem nenhuma regulamentação específica. A lacuna de regras sobre o fenômeno da terceirização “conduziu à prática de intensa atividade interpretativa pela jurisprudência, em busca de assimilar a inovação sociotrabalhista ao ordenamento jurídico do Brasil.” (DELGADO, 2019, p. 560).

Diante disso, o Tribunal Superior do Trabalho – TST, em 30 de setembro de 1986, consolidou o seu entendimento na Súmula n. 256,<sup>10</sup> restringindo a terceirização às atividades previstos nas Leis ns. 6.019/1974 e n. 7.012/1983, sob pena de formação de vínculo empregatício diretamente com o tomador dos serviços (DELGADO, 2019). Em 17 de dezembro de 1993, a partir de precedentes e mediante interpretação sistemática da legislação infraconstitucional, o TST revisou a redação do enunciado n. 256 e editou o verbete n. 331<sup>11</sup> para consolidar o entendimento de que: (a) a contratação de trabalhador através de empresa interposta é irregular e forma vínculo empregatício com o tomador dos serviços, exceto as hipóteses de trabalho temporário previsto na Lei n. 6.019/1974 (item I); (b) a contratação irregular de trabalhador por empresa interposta não gera vínculo empregatício com os órgãos da administração pública direta, indireta ou fundacional, em atenção ao disposto no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal – CF (item II); (c) a contratação de serviços de vigilância, serviços de conservação, serviços de limpeza e serviços especializados ligados a atividade-meio do tomador dos serviços não gera vínculo de emprego com o tomador dos serviços, desde que não haja pessoalidade e subordinação direta (item III); e (d) o inadimplemento de obrigações trabalhistas pelo empregador acarreta responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, desde que tenha participado da relação processual e conste do título executivo (item IV).

<sup>10</sup> “Salvo os casos de trabalho temporário e de serviço de vigilância, previstos nas Leis ns. 6.019, de 03.01.1974, e 7.102, de 20.06.1983, é ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, formando-se o vínculo empregatício diretamente com o tomador dos serviços.” (BRASIL, 2003b).

<sup>11</sup> CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS - LEGALIDADE - REVISÃO DO ENUNCIADO N° 256  
 I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei n° 6019, de 03.01.74).  
 II - A contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional (Art. 37, II, da Constituição da República).  
 III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei n° 7102, de 20.06.83), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.  
 IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que este tenha participado da relação processual e conste também do título executivo judicial. (BRASIL, 2011b).

Em 11 de setembro de 2000, o TST revisou o Enunciado n. 331 e alterou o item IV<sup>12</sup> para acrescentar que a responsabilidade do tomador dos serviços pelo inadimplemento das obrigações trabalhistas compreende os órgãos da administração pública direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista. Posteriormente, em 24 de maio de 2011, o item IV<sup>13</sup> foi novamente alterado pelo TST para excluir o texto acrescentado em 11 de setembro de 2000 e para incluir o: (a) item V,<sup>14</sup> o qual consolidou o entendimento de que a responsabilidade dos entes integrantes da administração pública direta e indireta é subsidiária, nas mesmas condições do item IV, condicionada a evidência de conduta culposa, em especial na fiscalização das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviços; e (b) item VI,<sup>15</sup> alusivo a delimitação da responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços no período de prestação dos serviços.

O Supremo Tribunal Federal – STF julgou, em 30 de agosto de 2018, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n. 324 e o Recurso Extraordinário - RE n. 958.252 e decidiu que é lícita a terceirização irrestrita das atividades empresariais, formando a tese de repercussão geral no tema 725.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial. (artigo 71 da Lei nº 8.666/93) (BRASIL, 2011b).

<sup>13</sup> IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial. (BRASIL, 2011b).

<sup>14</sup> V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n. 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada. (BRASIL, 2011b).

<sup>15</sup> VI – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral. (BRASIL, 2011b).

<sup>16</sup> A tese de repercussão geral no tema 725 – *Terceirização de serviços para a consecução da atividade-fim da empresa* tem o seguinte teor: “É lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante.” (BRASIL, 2018b).

As Leis ns. 13.429/2017 e 13.467/2017 não estavam em análise no julgamento da ADPF n. 324 e RE n. 958.252, mas, segundo Delgado (2019), é de se imaginar que fundamentação e conclusão similares seriam aplicáveis às modificações promovidas pelas referidas leis na regulamentação da terceirização.

Apesar da resistência da jurisprudência trabalhista em admitir a terceirização das atividades-fim, o efeito vinculante da tese do tema 725 do STF e o texto das Leis ns. 13.429/2017 e 13.467/2017 provocam o TST a rever a Súmula n. 331, para permitir terceirizar toda e qualquer atividade empresarial.

## Conclusão

A terceirização das atividades empresariais foi autorizada gradativamente pelo ordenamento jurídico brasileiro e limitada a serviços de vigilância, conservação, limpeza e especializados ligados a atividade-meio do contratante, exceto o trabalho temporário, o qual pode compreender a atividade principal do tomador dos serviços.

Inicialmente, não havia uma regulamentação das relações de prestação de serviços a terceiros. Diante da omissão legislativa, associada à proliferação da terceirização, principalmente a partir da década de 1970, coube à jurisprudência, através do entendimento consolidado na Súmula n. 331 do TST, definir as atividades que podiam ser terceirizadas, as consequências da terceirização ilícita e a responsabilidade da empresa tomadora dos serviços.

A regulamentação da terceirização somente ocorreu com a promulgação das Leis ns. 13.429/2017 e 13.467/2017, as quais, juntamente com a tese do tema 725 do STF, firmada em 30 de agosto de 2018, no julgamento da ADPF n. 324 e RE n. 958.252, quebraram o paradigma até então existente no âmbito da prestação de serviços, pois autorizaram a terceirização irrestrita, de toda e qualquer atividade empresarial, sem que isso implique em reconhecimento de vínculo empregatício com a tomadora dos serviços. Além disso, o legislador permitiu com

o disposto no § 1º, do artigo 4º-C, da Lei n. 6.019/1974 (BRASIL, 1974), incluído pela Lei n. 13.467/2017, que os empregados terceirizados recebam salário inferior aos empregados direitos da tomadora dos serviços.

As inovações promovidas pelas Leis ns. 13.429/2017 e 13.467/2017 dão margem para a precarização das relações de trabalho e aumento da desigualdade, principalmente, quanto à renda dos trabalhadores.

Diante disso, a terceirização das atividades empresariais demanda debate e fiscalização constante dos órgãos competentes para assegurar, no mínimo, que as condições de trabalho sejam de acordo com as normas de segurança e medicina do trabalho, bem como que seja discutido no âmbito judicial a constitucionalidade do § 1º, do artigo 4º-C, da Lei n. 6.019/1974.

## Referências

BRASIL. *Constituição*: República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 fev. 1967.

BRASIL. Lei n. 5.645, de 10 de dezembro de 1970. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 dez. 1970.

BRASIL. Lei n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974. Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas, e dá outras Providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 4 jan. 1974.

BRASIL. Lei n. 7.012, de 20 de junho de 1983. Dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 1983.

BRASIL. Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jul. 1991.

BRASIL. Lei n. 8.863, de 28 de março de 1994. Altera a Lei n. 7.102, de 20 de junho de 1983. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 mar. 1994a.

BRASIL. Lei n. 8.949, de 9 de dezembro de 1994. Acrescenta parágrafo ao art. 442 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) para declarar a inexistência de vínculo empregatício entre as cooperativas e seus associados. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 dez. 1994b.

BRASIL. Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Senado Federal, 14 fev. 1995.

BRASIL. Lei n. 9.472, de 16 julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional n. 8, de 1995. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jul. 1997.

BRASIL. Lei n. 12.690, de 19 de julho de 2012. Dispõe sobre a organização e o funcionamento das Cooperativas de Trabalho; institui o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho - PRONACOOOP; e revoga o parágrafo único do art. 442 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 jul. 2012.

BRASIL. Lei n. 13.429, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 mar. 2017a.

BRASIL. Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 jul. 2017b.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. *Resolução n. 4, 1986.*

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho, *Resolução n. 23, 1993.*

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. *Resolução n. 96, 2000.*

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. *Resolução n. 121, 2003a.*

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. *Resolução n. 174, 2011a.*

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 324/DF.* Recorrente: Associação Brasileira do Agronegócio – ABAG. Relator: Ministro Roberto Barroso, 30 de agosto de 2018a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 958.252/MG.* Recorrente: Celulose Nipo Brasileira S.A. Relator: Ministro Luiz Fux, 30 de agosto de 2018b.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula n. 256 (cancela). Res. n. 121/2003, *Diário da Justiça Eletrônico*, 19, 20 e 21 nov. 2003b.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula n. 331. Res. n. 174/2011, *Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho*, 27, 30 e 31 maio 2011b.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho.* 18. ed. rev. e ampl. São Paulo: LTr, 2019.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa.* Curitiba: Positivo, 2010.

MEZZAROBIA, Orides; MONTEIRO, Claudia Servilha. *Manual de metodologia no direito.* 7. ed. São Paulo: Saraiva: 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS: trabalho decente e crescimento econômico.* Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/ods/8/>. Acesso em: 8 set. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC*. Aprovada pelo Congresso Nacional através do Decreto Legislativo n. 226, de 12 de dezembro de 1991 e promulgado através do Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção n. 100*. Aprovada pelo Congresso Nacional através do Decreto Legislativo n. 24, de 29 de maio de 1956 e promulgada através do Decreto n. 41.721, de 25 de junho de 1957.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção n. 111*. Aprovada pelo Congresso Nacional através do Decreto Legislativo n. 104, de 24 de novembro de 1964 e promulgada pelo Decreto n. 62.150, de 19 de janeiro de 1968.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção n. 117*. Aprovada pelo Congresso Nacional através do Decreto Legislativo n. 65, de 30 de novembro de 1966 e promulgada através do Decreto n. 66.496, de 27 de abril de 1970.

PRUNES, José Luiz Ferreira. *Trabalho terceirizado e composição industrial*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2003.

SAAD, Eduardo Gabriel. O trabalhador e a terceirização da economia. *Suplemento Trabalhista*, São Paulo, n. 89, p. 563, 1993.

VIANA, Macio Túlio. *Para entender a terceirização*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2017.



# Pessoas com deficiência e políticas públicas para inclusão no mercado de trabalho: uma análise sobre o telemarketing<sup>1</sup>

Regina Stela Corrêa Vieira<sup>2</sup>

Milena Veloso de Linhares<sup>3</sup>

## Introdução

O trabalho é um dos aspectos mais importantes para a constituição da identidade do ser humano como ser social. Por ser parte da vida dos indivíduos, o trabalho é constitucionalmente reconhecido como valor social que fundamenta a República Federativa do Brasil (art. 1º, IV), assim como o direito ao trabalho é incluído no rol de direitos fundamentais (art. 6º). Logo, o trabalho é um direito de todos os cidadãos e cidadãs, sendo fundamental que as organizações produtivas incluam diversidade em sua força de trabalho.

Diante de tal aspecto, as legislações vigentes no ordenamento jurídico pátrio e as políticas públicas de inclusão das pessoas com deficiência pressionam as empresas privadas a incorporar projetos inclusivos que viabilizem o ingresso ou reinserção de trabalhadores com deficiência. Desde de 1991, o Brasil adota cotas para inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho, variando de 2% a 5% do total de empregados de empresas com mais de 100 empregados (art. 93, Lei n. 8.213/1991).

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no VI ENADIR – Encontro Nacional de Antropologia do Direito (2019), no GT06. Deficiência e antropologia do direito: olhares antropológicos sobre os direitos das pessoas com deficiência. Agradecemos às contribuições e críticas feitas pelas professoras Anahí Guedes de Mello e Katia Regina Cezar.

<sup>2</sup> Doutora e Mestra em Direito do Trabalho pela Universidade de São Paulo; Professora no Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade do Oeste de Santa Catarina.

<sup>3</sup> Mestranda em Direito na Universidade do Oeste de Santa Catarina; Especialista em Direito Público: Material e Processual; Advogada.

Mesmo com as cotas e esforços governamentais e da sociedade civil, a busca pela inserção das pessoas com deficiência no mercado de trabalho tem sido um crescente desafio. Se, de um lado, há uma crescente conscientização social quanto ao princípio da igualdade e não discriminação, de outro ainda existe a resistência das empresas em ofertar vagas para essas pessoas, muito devido à falta de conhecimento e certo receio de que a inclusão geraria prejuízos no processo de produção ou altos investimentos.

Diante de tal problemática, o presente *paper* propõe um estudo sobre a inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho brasileiro, com objetivo de analisar a realidade dessas pessoas no telemarketing, bem como quais espaços são reservados a elas neste setor. Este recorte embasa-se na percepção de que os *call centers* são locais privilegiados para compreender a precarização e a concentração de determinados setores discriminados da sociedade, incluindo as pessoas com deficiência (BRAGA, 2014).

Para tanto, esse estudo foi dividido em três partes. Primeiro, abordaram-se as principais ações afirmativas adotadas no Brasil com o objetivo de inserir as pessoas com deficiência no mercado de trabalho. Na sequência, foram apresentados dados relativos à inserção da pessoa com deficiência em empresas privadas. Por fim, foi traçado um panorama sobre o setor de telemarketing no Brasil – com alta empregabilidade, baixos salários, alta rotatividade, mas que ganhou destaque por dar acesso a grupos marginalizados – para, em específico, abordar a questão da inclusão das pessoas com deficiência nestas empresas.

O método adotado nesta pesquisa é o dedutivo, com a utilização de pesquisa bibliográfica e de dados estatísticos – extraídos do Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) e do Relatório Anual de Informações Social (RAIS) –, bem como pesquisa empírica documental, voltada à análise do telemarketing em face às oportunidades de trabalho para pessoas com deficiência, que inclui análise de jurisprudência dos Tribunais Regionais do Trabalho da 2ª e 15ª Região, bem como do Tribunal Superior do Trabalho.

## 1 Pessoas com deficiência no Brasil

O ser humano ainda não trata o outro ser humano de forma igual, apesar de todos os avanços conquistados pela luta social de grupos historicamente marginalizados, que na atualidade podem ser visualizados na positivação de direitos e garantias que atinjam, formal e materialmente, todas e todos. No entanto, a efetivação de preceitos como a dignidade humana, a igualdade, e a justiça social ainda dependem de imposição legal, inclusive por meio de tratados e convenções internacionais, que garantam o respeito e a proteção daqueles que vivem às margens da sociedade. Nesse quadro está a necessidade das ações afirmativas para inserção de pessoas com deficiência no mercado de trabalho.

Nesse contexto, um marco na história dos direitos humanos é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 1948 pela Assembleia Geral das Nações Unidas. A Declaração garante o direito à liberdade, à vida, à liberdade de crença, à segurança social e à dignidade, positivando e reforçando a valorização do ser humano e a sua liberdade de direitos em termos básicos, garantindo que todas as pessoas tenham acesso aos seus direitos e liberdades, sem qualquer distinção, de raça, credo, cor, sexo, idioma, opinião política, riqueza ou qualquer outra condição.

Segundo Casado Filho (2012), a partir de 1948 os direitos humanos passaram a ter voz efetiva no plano internacional. A Declaração Universal, reforçada pela Declaração de Direitos Humanos de Viena, de 1993, requer, segundo Piovesan (2011), em uma perspectiva dos direitos humanos para as pessoas com deficiência, ações e ajustes específicos para que possam disfrutar de todos os direitos, nos serviços públicos e no âmbito privado, para que possam ser parte integrante e ativa da sociedade, inclusive pelo trabalho, garantindo-se, a elas, uma vida plena e justa.

No Brasil, os direitos das chamadas “minorias” foram positivados de forma mais intensificada após a promulgação da Constituição Cidadã, em 1988, que

incluiu em seu texto diversas garantias que já eram previstos em documentos internacionais, tendo sido então introduzidos no ordenamento jurídico pátrio. O reconhecimento dos direitos das pessoas com deficiência foi reforçado, após a Constituição, quando o Brasil adotou duas convenções internacionais, a Convenção Interamericana para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação das Pessoas portadoras de Deficiência (Guatemala, 1999) e a Convenção 159 da OIT, pelo Decreto n. 3.956/2001.

Posteriormente, a Convenção sobre Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2006) foi o primeiro tratado internacional de direitos humanos recepcionado pelo Brasil com *status* hierárquico de emenda constitucional (§ 3º do art. 5º da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004), o qual expandiu as garantias dos direitos das pessoas com deficiência, complementado pela Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (ou Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei n. 13.146/2015).

Após a ratificação da referida Convenção Internacional, várias nomenclaturas foram alteradas, de “pessoa deficiente”, “portador de necessidades especiais”, “portador de deficiência” para “pessoa com deficiência”, de maneira a colocar o foco no ser humano marcado pelo fenômeno da deficiência, que não é um processo limitado ao corpo, mas ao corpo em relação à sociedade ao seu redor (MELLO, 2014, p. 25).

Em seu art. 2º, a Convenção sobre Direitos das Pessoas com Deficiência traz a definição de discriminação por motivo de deficiência como toda e qualquer diferenciação, exclusão, restrição que esteja baseada na deficiência do indivíduo, com o objetivo ou efeito de impedir ou impossibilitar o reconhecimento ou o desfrute ou, ainda, o exercício em igualdade de oportunidades com as outras pessoas dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, em todas as esferas, sejam elas políticas, sociais, econômicas, culturais ou qualquer outra.

Vale dizer que a mesma Convenção reconhece em seu preâmbulo que a deficiência é um conceito em evolução, sendo ela resultado da interação entre

pessoas com deficiência e as barreiras atitudinais e ambientais que impedem sua plena e efetiva participação na sociedade em igualdade de oportunidades com as demais pessoas. Assim, adota uma concepção de deficiência que parte do paradigma social, diferente do paradigma médico, antes predominante na análise do tema, cujo enfoque é a medicalização do corpo deficiente (MELLO, 2014, p. 26).

O modelo médico chegou à esfera legislativa brasileira com a Lei n. 8.213/1991, que incluía a prestação de serviços de reabilitação profissional como uma de suas obrigações na perspectiva da integração da pessoa com deficiência. Em contraposição, porém, a Constituição de 1988 parece apontar para a adoção do modelo social, da integração para a inclusão, que se caracteriza por uma sociedade que deve se preparar para oferecer condições que viabilizem, por qualquer pessoa, inclusive a pessoa com deficiência, o seu pleno desenvolvimento e o pleno exercício de sua cidadania.

Segundo Sasaki (2010), estamos, no Brasil, vivenciando uma fase de transição entre o modelo médico (integração) e o modelo social (inclusão), o que explica a coexistência desses processos. O que se espera, com a vigência da Convenção sobre Direitos das Pessoas com Deficiência e da Lei Brasileira de Inclusão, que a concretiza, é que a inclusão se fortaleça cada vez mais, minimizando posturas e conceitos que ainda traduzem preconceitos e estereótipos.

## **2 Panorama da inserção da pessoa com deficiência no mercado de trabalho**

A deficiência é um fenômeno global, frequentemente associado à pobreza, com impactos políticos, econômicos, culturais, sociais e implicações para a sociedade como um todo. Segundo dados da Organização Mundial da Saúde (2011), estima-se que 15% da população mundial possui algum tipo de deficiência. Conforme os dados do Censo do IBGE de 2010 há, no Brasil cerca de 45,6 milhões

de pessoas com deficiência, o que corresponde a 23,91% da população brasileira, ou seja, quase um quarto dos brasileiros declara ter algum tipo de deficiência.

Enquanto nos países desenvolvidos a taxa de empregabilidade de pessoas com deficiência em trabalho formal, gira em torno de 30% e 45%, no Brasil é entorno de 2% (MENDONÇA, 2010). A taxa de ocupação de pessoas sem deficiência (PSDs) mostra-se maior em todas as faixas etárias analisadas. A partir dos 10 anos a taxa de ocupação de pessoas com deficiência mostra-se como sendo 46,21% enquanto pessoas sem deficiência apresentam um número de 55,98% (IBGE, 2010).

Conforme os dados da RAIS (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 2015), considerando a taxa de empregos formais no Brasil, há 47.657.552 trabalhadores sem deficiência ao lado de um quantitativo de 403.255 trabalhadores com deficiência. Verifica-se, que a taxa de PCD com emprego formal aproxima-se a 1%. Além disso, em relação à remuneração, a RAIS (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 2016) mostra dados de remuneração média por nível de escolaridade de PCDs e pessoas sem deficiência em 2016: a remuneração de PCDs é em média 7,79% menor que a remuneração das pessoas sem deficiência, mesmo se comparada ao mesmo nível de escolaridade. Apenas em 3 das 9 categorias de escolaridade a remuneração das PCDs é maior (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 2016).

Outra análise importante refere-se a quantidade de vagas de emprego de PCDs e PSDs, disponibilizados pelo RAIS (2016), o nível de empregabilidade da pessoa com deficiência no ano de 2016 aumentou 3,79% em relação ao ano de 2015, sendo que no mesmo período, tal índice para PSDs teve uma retração de 4,23%.

O RAIS (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 2016) traz ainda dados relativo a lei de cotas e seu atendimento. Em 2016, havia no Brasil 17.724.852 postos de trabalho em empresas com mais de cem empregados, dos quais, para atendimento da lei, deveria haver pelo menos 724.367 reservados para pessoas com deficiência. Apesar disso, apenas 361.050 PCDs estavam de fato empregadas nestes postos, havendo assim um total de 363.317 vagas em aberto.

Vale mencionar que na administração pública não há obrigatoriedade da contratação de PCDs, uma vez que a Constituição determina que para ingresso na administração pública é necessária aprovação em concurso público. Como ação afirmativa no setor público, a Lei 8.112/1990 reserva 20% das vagas de concursos a PCDs, apesar disso, em 2016, apenas 0,33% dos funcionários públicos eram PCDs (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 2016).

### 3 Telemarketing e a recepção das pessoas com deficiência

Ancorado na reorganização da economia e da produção vista desde de os anos 1990, houve no Brasil um processo de privatização o setor das telecomunicações, tendo se expandido as “centrais de teleatendimento”, também conhecidas como empresas de *telemarketing* ou *call centers*, que passam a intermediar força de trabalho para prestação de serviços de atendimento ao cliente (VENCO, 2009, p. 153).

A expansão dessas empresas e o volume de empregos por ela ofertados chamou a atenção de pesquisadoras e pesquisadores em ciências sociais para compreender as condições “reais” desse trabalho “virtual” (ANTUNES; BRAGA, 2009). Em termos numéricos, o setor foi responsável por um expressivo aumento da classe trabalhadora no Brasil (ANTUNES, 2016), figurando as empresas de teleatendimento entre os maiores empregadores do Brasil (ALVARENGA, 2019).

Os *call centers* atraem grande número de pessoas em busca pelo primeiro emprego, sendo muitas vezes a única opção para elas. Segundo Antunes (2015), como esse tipo de trabalho exige pouca qualificação e os sindicatos tem poucas experiências de atuação, os salários mostram-se como os mais baixos do mundo, perdendo apenas para os salários de trabalhadores indianos. Ainda para o autor, o trabalho de operador de *telemarketing* é pautado pela exploração intensificada visando o atingimento de metas e padrões definidos pela empresa. Os operadores vivem um processo constante de exploração de sua força de trabalho uma vez

que as pesquisas demonstram as condições de tempo, motivação, saúde, e tempo presentes no cotidiano (ANTUNES, 2015).

Assim, em pleno século XXI, os teleoperadores desempenham as suas atividades em um meio ambiente laboral pouco sadio e com muita pressão psicológica. Este tipo de serviço gera exigências demasiadas de força humana, levando os trabalhadores ao esgotamento físico e mental. Nas palavras de Antunes e Braga (2009, p. 11), o *call center* “articula tecnologias do século XXI com condições de trabalho do século XIX, mescla de estratégias de intensa e brutal emulação do teleoperador [...]”

Assim, o trabalho no *telemarketing* configura-se pela exploração intensificada da força de trabalho humana, na busca incansável de produtividade, atingimento de metas, atendendo aos padrões impostos pelas empresas (ANTUNES, 2015). Em consonância com essa realidade, os grupos de pessoas atraídos por empregos neste setor são, justamente, grupos com maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho – como mulheres, pessoas jovens, lésbicas, gays, travestis e transexuais (VENCO, 2009).

Como se vê, em que pese a precariedade das condições de emprego e os baixos salários, os postos de trabalho no telemarketing mostram-se um meio pelo qual alguns grupos marginalizados podem buscar a subsistência pessoal e familiar. Isso porque se trata de um trabalho que exige pouca ou nenhuma qualificação profissional e que, além disso, não demanda o contato direto entre o atendente e o público, concedendo “invisibilidade” aos “não aceitos” por conta de determinados padrões de beleza, cor, sexo e capacidade (VENCO, 2009, p. 165).

Por essa maior abertura para pessoas que fogem do padrão de “trabalhador” normalmente estipulado, surgiu a hipótese deste *paper* de que as empresas do ramo seriam locais privilegiados para observar a inclusão formal de pessoas com deficiência no mercado de trabalho. A surpresa, porém, foi verificar que esta inclusão não só não é uma prioridade para tais empresas como, com maior gravidade, muitas delas não cumprem nem mesmo as cotas previstas pela lei.



Para traçar este panorama, primeiramente foram mapeadas as informações sobre a previsão de medidas de proteção e promoção da inclusão de pessoas com deficiência especificamente no telemarketing. O primeiro dado relevante foi o trabalho do hoje extinto Ministério do Trabalho e Emprego, em especial na inserção do Anexo II da NR 17 (Portaria n. 9, de 30 de março de 2007), que especificou normas de saúde e segurança para o trabalho no teleatendimento.

A elaboração de um anexo específico para o setor na NR 17 deveu-se ao crescente adoecimento de operadores – especialmente lesões por esforços repetitivos (LER/DORT), sofrimento mental decorrente do trabalho sob pressão e problemas vocais –, notado por auditores fiscais do trabalho, também pelo Ministério Público do Trabalho e pelo INSS (PERES et. al., 2006). Assim, foi constatada a necessidade de uma proteção específica para as trabalhadoras e trabalhadores do setor, que se tornou possível com o trabalho de diversos setores do governo e da sociedade civil (PERES et al., 2006).

Assim, o Anexo II da NR 17 introduziu regras fundamentais para a proteção da saúde e segurança laboral de quem trabalha com teleatendimento, como a limitação da jornada para 6 horas diárias e 36 semanais, a vedação de restrição ao uso do banheiro e o direito duas pausas de 10 minutos – além do intervalo para repouso e alimentação previsto na CLT –, com a finalidade de prevenir a sobrecarga psíquica e muscular de pescoço, ombros e membros superiores (item 5.4). Ademais, o item 9 do anexo foi dedicado às pessoas com deficiência, fazendo constar que:

- a) 9.1. Para as pessoas com deficiência e aquelas cujas medidas antropométricas não sejam atendidas pelas especificações deste Anexo, o mobiliário dos postos de trabalho deve ser adaptado para atender às suas necessidades, e devem estar disponíveis ajudas técnicas necessárias em seu respectivo posto de trabalho para facilitar

sua integração ao trabalho, levando em consideração as repercussões sobre a saúde destes trabalhadores.

- b) 9.2. As condições de trabalho, incluindo o acesso às instalações, mobiliário, equipamentos, condições ambientais, organização do trabalho, capacitação, condições sanitárias, programas de prevenção e cuidados para segurança pessoal devem levar em conta as necessidades dos trabalhadores com deficiência.

Verificou-se, então, que os técnicos responsáveis pela elaboração do Anexo II da NR 15 preocuparam-se com a inclusão de pessoas com deficiência nas empresas do ramo do teleatendimento, mas restava saber se isso se aplicava na prática. Dessa forma, para aprofundar o estudo, optou-se por focar no Estado de São Paulo, por ele concentrar o maior número de trabalhadores do setor no Brasil – de cerca de 550 mil vagas em empresas terceirizadas, 350 mil estão em São Paulo (CAVALLINI, 2012).

A primeira busca por dados que revelassem a realidade das pessoas com deficiência no telemarketing foi no sindicato que representa a categoria na região: o Sintratel – Sindicato dos Trabalhadores em Telemarketing e Empregados em Empresas de Telemarketing na Cidade de São Paulo e Grande São Paulo. Verificou-se que apesar de o Sintratel ser um sindicato que declaradamente lida e prioriza pautas de diversidade, essas pautas estão mais focadas no gênero e sexualidade, como a inclusão de travestis e transexuais no trabalho.<sup>4</sup>

Na mais recente Convenção Coletiva da Categoria, de 2017, as referências às pessoas com deficiência se limitam a mencionar a aplicação obrigatória do Anexo II da NR 15 às empresas de telemarketing (item 32) e a estabelecer um “comprometimento” dos sindicatos signatários de “facilitar a inserção de

<sup>4</sup> Em 07 de junho de 2019, por exemplo, o sindicato realizou o I Encontro pela Naturalização da Diversidade Humana nos Espaços Sociais, como um dos pré-eventos da Parada do Orgulho LGBT, em São Paulo. O enfoque do encontro foi a igualdade de gênero no trabalho e o combate ao machismo e à LGBTfobia (ENCONTRO..., 2019).

portadores de deficiência física ou visual no mercado de trabalho” (item 39) (SINDICATO DOS TRABALHADORES EM TELEMARKETING, 2019): Nenhuma ação concreta, porém, é prevista para a efetivação de tal compromisso.

Sem uma atenção relevante do sindicato para o tema, restou a esta investigação a análise de decisões judiciais e termos de ajustamento de conduta que pudessem prover dados sobre a inserção das pessoas com deficiência nos *call centers*. Seguindo o recorte proposto, foram realizadas buscas por Acórdãos do Tribunal Superior do Trabalho e nos Tribunais Regionais do Trabalho da 2ª Região e da 15ª Região, cuja circunscrição é o Estado de São Paulo. Complementarmente, foram analisadas notícias relativas a TACs firmados pelo Ministério Público do Trabalho relativos à temática.

Para as buscas de jurisprudência e de notícias, delimitou-se a pesquisa às três maiores empresas de teleatendimento do país, segundo dados do CAGED de fevereiro de 2019: Atento do Brasil, em primeiro lugar na lista de maiores empregadores do Brasil, com 73.822 vínculos celetistas; a Liq Corp, em 8º lugar do mesmo ranking, com 31.057 vínculos celetistas; e a Almviva do Brasil Telemarketing e informática, 10º do ranking, com 27.734 vínculos empregatícios (ALVARENGA, 2019).

Para os acórdãos, utilizaram-se as ferramentas de busca nos sites de cada um dos tribunais, utilizando a conjugação de palavras: “nome da empresa” e “deficiência”. Do montante total de 156 acórdãos localizados, apenas 4 foram relevantes, pois a grande maioria dos demais envolvia alguma deficiência processual e de fundamentação, não as pessoas com deficiência. Três deles foram localizados no TST, referentes à empresa Almviva do Brasil Telemarketing;<sup>5</sup> o outro é proveniente do TRT da 2ª Região, tendo como recorrente a Atento do Brasil.<sup>6</sup>

Com relação à Almviva, dois dos Acórdãos referem-se a um mesmo processo de 2014 (TST n. 1925-71.2014.5.03.0021), em que se discute a aplicação de multa

<sup>5</sup> TST: Ag-AIRR - 1925-71.2014.5.03.0021, da 1ª Turma; Ag-Ag-AIRR - 1925-71.2014.5.03.0021, Órgão Especial; Ag-AIRR - 2072-43.2014.5.03.0136, 1ª Turma.

<sup>6</sup> TRT/SP, RO n. 0001696-75.2013.5.02.0021, 10ª Turma.

pela União à empresa por descumprimento da cota: do total de 4.579 empregados, apenas 9 eram pessoas com deficiência ou reabilitadas. A empresa tentou alegar que promoveu esforços para cumprir a exigência legal, por meio da publicação de anúncios de contratação, mas o juízo de primeira instância entendeu que foram medidas apenas formais, entendendo ser dever da Almagora de ter uma postura proativa a fim de preencher seus quadros de forma inclusiva. O terceiro acórdão é um Agravo de Instrumento, referente a processo que tinha como objeto o a reserva de vagas para pessoas com deficiência, mas o mérito não foi discutido.

No que diz respeito à Almagora, foi localizado um Recurso Ordinário (TRT/SP n. 0001696-75.2013.5.02.0021), referente a uma ação anulatória de auto de infração proposta pela empresa contra a União, devido à uma fiscalização do então Ministério do Trabalho e Emprego. A empresa alegou “entraves alheios” a ela que impediriam a cumprir a exigência legal, dizendo que por ter mais quase 85.000 postos de trabalho, com 8.500 quadros a serem preenchidos por mês, seria impossível “contratar empregados qualificados e disponíveis para o preenchimento da cota de PCD”, por essas pessoas se colocarem “à margem da sociedade”, “recusarem ofertas de emprego” e não serem qualificadas.

O juízo de primeira instância julgou improcedente o pedido de anulação da multa aplicada no auto de infração, finalizando a sentença da seguinte maneira:

Diante da grande quantidade de desempregados no país, sobretudo entre os que apresentam deficiência, não há como prevalecer a alegação de entraves alheios para atender às disposições do artigo 93 da Lei 8212/91. Como a própria autora afirmou, as funções e cargos existentes e disponíveis na empresa são caracterizados como “porta de entrada para o mercado de trabalho” e como “primeiro emprego”, o que implica maior facilidade de ingresso dos interessados. Ou seja, de maneira geral, são funções menos exigentes e podem ser preenchidas com muito mais facilidade, o que, aliado ao fato de possuir “diversas unidades no território nacional”, não justifica a deficiência de 3.582 beneficiários reabilitados ou

pessoas portadoras de deficiência, conforme noticiado na própria inicial (TRT/SP n. 0001696-75.2013.5.02.0021, 10a Turma, Relatora Des. Cândida Alves Leão, 6/10/2015).

Esta decisão foi mantida na segunda instância, fazendo constar que a conduta da empresa não é justificável, pois “a ré, dentro de seu ramo de atuação, e considerando sua expressiva participação no país, não pode permanecer inerte à espera de pessoas com deficiência que preencham o perfil que busca”, devendo “fomentar a capacitação destas pessoas com vistas ao posterior aproveitamento em seus quadros”, e não apenas reservar, de forma passiva, vagas para pessoas com deficiência.

O caso da Atento do Brasil é paradigmático, pois além de ser a maior empresa de teleatendimento do país, ainda é uma empresa que se autopromove afirmando incentivar a diversidade entre seus trabalhadores. De fato, a Atento é uma das que mais emprega a população LGBT (DESIDÉRIO, 2018), mas essa “diversidade” se limita ao gênero e sexualidade de seus atendentes.

Reforçando esta percepção, vale dizer que a condenação de 2015 no Acórdão acima mencionado é posterior ao firmamento de TAC com o MPT (PRT da 2ª Região), em 2014, no qual a empresa se comprometia a contratar 4 mil pessoas com deficiência ou reabilitadas, adequar o ambiente de trabalho às necessidades das pessoas com deficiência e a promover políticas de orientação e sensibilização aos demais empregados, visando à integração e à adaptação desses trabalhadores (NASCIMENTO, 2014).

## Considerações finais

A perspectiva da inclusão de pessoas com deficiência no *telemarketing* permitiu verificar que a pretensa intensão de promover “diversidade” nas empresas não basta para que todos os grupos marginalizados sejam incluídos. No caso de empresas do porte da Atento do Brasil e Almax do Brasil Telemarketing, em especial, a justificativa de que as cotas para pessoas com deficiência não são

preenchidas porque não se encontram profissionais qualificados não é aceitável e os próprios tribunais exigem uma postura ativa para o cumprimento da lei.

Como visto, uma das características do trabalho no setor é que ele não exige capacitação específica, sendo, inclusive, porta de entrada de muitos jovens no mercado de trabalho. Logo, a contratação de pessoas com deficiência inexperientes ou sem qualificação não difere da contratação de uma inexperiente em busca do primeiro emprego. Mesmo assim, as pessoas com deficiência não acessam tais postos.

O motivo para isso, possivelmente, é a carga de preconceito, desconhecimento e falta de empenho na execução de uma política de contratação realmente igualitária, que dê oportunidade para todas as pessoas sem discriminação. Disso demandam não apenas condutas passivas, de não discriminação, mas condutas ativas – representadas pelas cotas, mas que não podem se limitar a elas.

## Referências

ALVARENGA, Darlan. Empresas de teleatendimento, alimentos e saúde lideram lista de maiores empregadores do país; veja ranking. *Portal G1*, São Paulo, 24 abr. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/concursos-e-emprego/noticia/2019/04/24/empresas-de-teleatendimento-alimentos-e-saude-lideram-lista-de-maiores-empregadores-do-pais-veja-ranking.ghtml>. Acesso em; 1 ago. 2019.

ANTUNES, Ricardo; BRAGA, Ruy. Apresentação. In: ANTUNES, Ricardo; BRAGA, Ruy (org.). *Infoproletários: Degradação real do trabalho virtual*. São Paulo: Boitempo, 2009. p. 113-136.

ANTUNES, Ricardo. *O novo proletariado de serviços e as novas engrenagens do valor*. 2015. Disponível em: [https://ddd.uab.cat/pub/caplli/2016/158063/RZC47UAntunes\\_Ricardo\\_OK\\_.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/caplli/2016/158063/RZC47UAntunes_Ricardo_OK_.pdf). Acesso em: 15 jul. 2019.

BRAGA, Ruy. Precariado e sindicalismo no Brasil contemporâneo: um olhar a partir da indústria do call center. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 103, p. 25-52, maio 2014.

BRASIL. *Constituição*. República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 24 jun. 2019.

BRASIL. Decreto n. 3.956, de 8 de outubro de 2001. Promulga a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 out. 2001.

BRASIL. Lei n. 13.225, de 14 de janeiro de 2016. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 jan. 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13255.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13255.htm). Acesso em: 24 jun. 2019.

BUCHANAN, T. S. Call centers: Ringing in profits. *Export Wise*, p. 11-16, 2005.

CASADO FILHO, Napoleão. *Direitos humanos e fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 2012.

CAVAIGNAC, Mônica Duarte. Precarização do trabalho e operadores do telemarketing. *Revista de Ciências Sociais Universidade Estadual Paulista – Unesp*, São Paulo, v. 49, n. 1, p. 47-74, jun. 2011.

CAVALLINI, Marta. Telemarketing emprega 1,4 milhão no país; veja como é o trabalho no setor. *Portal G1*, São Paulo, 6 out. 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/concursos-e-emprego/noticia/2012/10/telemarketing-emprega-14-milhao-no-pais-veja-como-e-o-trabalho-no-setor.html>. Acesso em: 1 ago. 2019.

DESIDÉRIO, Mariana. Conheça a multinacional que emprega 1300 transexuais no Brasil. *Exame*, 12 set. 2018. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/negocios/conheca-a-multinacional-que-emprega-1-300-transexuais-no-brasil/>. Acesso em: 5 ago. 2019.

ENCONTRO PELA NATURALIZAÇÃO DA DIVERSIDADE HUMANA NOS ESPAÇOS SOCIAIS, 1., 2019, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo, 2019. Disponível em: <http://www.sintratel.org.br/site/index.php/8-categorias/2105-i-encontro-pela-diversidade-nos-espacos-sociais>. Acesso em: 28 jul. 2019.

IBGE. Censo Demográfico 2010. *Características da população e dos domicílios: resultados do universo*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: [https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas\\_religiao\\_deficiencia/caracteristicas\\_religiao\\_deficiencia\\_tab\\_uf\\_xls.shtm](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_religiao_deficiencia/caracteristicas_religiao_deficiencia_tab_uf_xls.shtm). Acesso em: 1 jun. 2019.

MELLO, Anahí Guedes de. *Gênero, deficiência, cuidado e capacitismo: uma análise antropológica de experiências, narrativas e observações sobre violências contra mulheres com deficiência*. 2004. 260 p. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. *Relação Anual de Informações Sociais*. 2016. Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/rais>. Acesso em: 24 jun. 2019.

NASCIMENTO, Fernanda. Atento do Brasil repassa 200 mil reais à APAE e deve contratar 4 mil trabalhadores com deficiência. *Portal MPT-SP*, 19 ago. 2014. Disponível em: <http://prt2.mpt.gov.br/informe-se/noticias-do-mpt-sp?start=460>. Acesso em: 5 ago. 2019.

OLIVEIRA, Sirlei Marcia de. Os trabalhadores das centrais de teleatividades: Da ilusão à exploração. In: ANTUNES, Ricardo; BRAGA, Ruy (Org.). *Infoproletários: Degradação real do trabalho virtual*. São Paulo: Boitempo, 2009. p. 113-136.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: [https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10133.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm). Acesso em: 24 jun. 2019.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Relatório Mundial Sobre a Deficiência*. Tradução: Lexicus Serviços Linguísticos. São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.pessoacomdeficiencia.sp.gov.br/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=O11qmv6a0ZF8NMLwl-E-IPf7UGbNMPjv7V8ViOPJLis>. Acesso em: 24 jun. 2019.



PERES, Claudio Cezar et al. Uma construção social: o anexo da norma brasileira de ergonomia para o trabalho dos operadores de *telemarketing*. *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, São Paulo, v. 31, n. 114, p. 35-46, 2006.

SINDICATO DOS TRABALHADORES EM TELEMARKEETING. *Convenção Coletiva de Trabalho 2017*. Disponível em: <http://www.sintratel.org.br/site/index.php/convencao/115-convencao-coletiva-de-trabalho-2017/file>. Acesso em: 28 jul. 2019.

VENCO, Selma. Centrais de teleatividades: o surgimento dos colarinhos furta-cores? In: ANTUNES, Ricardo; BRAGA, Ruy. *Infoproletários: degradação real do trabalho virtual*. São Paulo: Boitempo, 2009.





## Bloco 2

Igualdade social a  
partir dos Direitos  
Fundamentais



# Mulheres na esfera pública: cotas partidárias e a ocupação de cargos políticos

Roberta Seitenfuss<sup>1</sup>

## Introdução

Apesar de diversos avanços históricos das mulheres no campo de trabalho, ainda há muito a ser debatido e conquistado, principalmente quanto à participação feminina na esfera pública, local historicamente destinado aos homens e que ainda merece ser desbravado e ocupado de forma igualitária pelo sexo feminino. A tarefa, contudo, não tem se mostrado fácil de ser concretizada, apesar de iniciativas legislativas que buscam assegurar mecanismos facilitadores de acesso às mulheres em cargos eletivos, por exemplo.

As experiências realizadas e os resultados têm revelado que outras iniciativas, de caráter mais estrutural e material, são necessárias para que seja possível concretizar a igualdade de gênero na esfera pública. Isso porque, apesar dos avanços, estes ainda ocorrem de forma muito lenta e descontínua. Exemplo desse efeito é o ainda reduzido número de mulheres eleitas, apesar do expressivo aumento no número de mulheres que concorrem aos cargos políticos.

Assim, o presente trabalho destina-se a analisar a ocupação de cargos da esfera pública por mulheres, com alguns recortes específicos, como os cargos de vereador e secretarias municipais na região de abrangência do meio oeste catarinense, especificamente um total de quatorze municípios que integram a Associação dos Município do Alto Irani – AMAI, além de incluir Chapecó, por ser o maior município da região.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direitos Fundamentais na Universidade do Oeste de Santa de Chapecó.

A fim de verificar a composição feminina das Câmaras de Vereadores e o número de mulheres que ocupam cargos no segundo escalão da administração pública municipal, foram coletados dados, pelos quais se busca analisar a relação entre o número de candidatas e as efetivamente eleitas, a possível insuficiência da reserva das cotas partidárias ligadas à questão de gênero, bem como verificar quais os cargos ocupados pelas mulheres quando conseguem acessar a esfera pública.

Nesse sentido, os dados foram analisados a fim de verificar a influência da divisão sexual do trabalho também na esfera pública, se ocorre ou não, e se o acesso aos cargos se dá de forma mais acentuada nas funções que são culturalmente associadas à figura feminina ou se é possível verificar uma distribuição de mulheres em diversos setores da esfera pública.

O recorte geográfico realizado mostra-se pertinente e necessário por dois motivos: o primeiro deles, ligado ao objeto do presente estudo, que é realizar um panorama regional sobre a questão a fim de instigar o debate sobre a questão de gênero da esfera pública; o segundo, em razão da escassez da complexidade da coleta e análise de dados, os quais, por conta da proposta do trabalho, necessitaram de recorte geográfico e temático.

A escolha do local de análise – esfera pública –, mostra-se pertinente por ser o *locus* a partir do qual as políticas públicas podem ser desenvolvidas e implementadas, mostrando-se, assim, a relevância do debate acerca da ocupação desse espaço pelas mulheres, tanto para que possam representar determinados seguimentos, quanto para que possam influir de maneira direta na condução política.

Assim, após a coleta das informações regionalizadas e observados trabalhos com objeto mais abrangente, buscou-se observar se a realidade da região Oeste de Santa Catarina reflete ou contradiz as constatações de outros estudos, e apontar caminhos para a continuidade do debate.

## 1 Reserva de cotas partidárias

A luta pela ocupação feminina do espaço público no Brasil se inicia com a reivindicação do direito ao voto, o que é identificado por Pinto (2012, p. 270) como sendo a manifestação inicial da primeira onda do feminismo no Brasil. O direito de votar, entretanto, somente restou assegurado na década de 1930, com o Código Eleitoral, durante a Era Vargas, mais precisamente em 1932. Entretanto, apesar do marco histórico ser considerado um avanço, é necessário destacar que a proibição de eleitores analfabetos acabava por alijar um enorme contingente de pessoas do exercício da cidadania (CARVALHO, 2001).

Afora isso, o movimento feminista, ainda nas décadas de 1960 e 1970 demonstrou que apesar da garantia do direito ao voto, as mulheres permaneciam excluídas da esfera política (QUEIROZ, 2006, p. 363). Poucos foram os avanços durante o período ditatorial, sendo que, com o processo de redemocratização, o ano de 1985 representa um marco na história política brasileira em razão do direito ao voto ter sido estendido também para analfabetos. Nessa época, aponta Pinto (2012, p. 273), o movimento feminista viveu uma fase de “grande efervescência” na luta pelos direitos políticos das mulheres.

O que importa pontuar de maneira mais destacada, entretanto, são as medidas institucionais adotadas após a Constituição de 1988 que buscaram efetivar o aumento da participação feminina no campo político e corrigir a distorção da sub-representação feminina. As primeiras tratativas se deram em meados de 1990, a fim de estimular a participação de mulheres nas eleições municipais, o que se deu mediante a reserva de 20% das vagas para as mulheres. Ocorre que a legislação foi considerada norma programática pelo Tribunal Superior Eleitoral e, somente em 1997, com as alterações introduzidas pela Lei n. 9.504/97, é que a política de cotas passou a ser de observância obrigatória para os partidos políticos.

Nesse sentido, o artigo 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97, estabeleceu a reserva de 30% das vagas e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo, garantindo,

assim, que ao menos 30% das vagas fossem reservadas para mulheres. Grossi (2001) aponta que a aprovação legislativa contou com o apoio de grande parte da bancada masculina, entretanto, esse apoio foi negociado mediante a inclusão de alteração legislativa que previa o aumento no número total de candidaturas por partido, medida esta que representou uma diminuição do potencial transformador da política de cotas.

Em 2009, pequena alteração na redação alterou a expressão “deverá reservar” para “preencherá”, determinando não somente a reserva de vagas como a efetiva nomeação de, pelo menos, 30% de mulheres para concorrerem às eleições. A referida alteração legislativa foi necessária porque havia a reserva da vaga, mas não ocorria efetivamente a inscrição do número mínimo de mulheres:

A alteração legislativa foi simples – apenas a troca de uma expressão, que pode até mesmo passar despercebida ao leitor menos atento –, todavia, revela-se de extrema importância, porquanto passou a garantir que as vagas não fossem apenas reservadas para as mulheres quando das convenções partidárias, mas que as candidaturas femininas fossem efetivamente preenchidas e levassem à disputa eleitoral. A correção foi necessária em razão de ter sido identificada uma espécie de burla ao objetivo do sistema de cotas, sendo que os partidos simplesmente reservavam as vagas, mas não as preenchiam, efetivamente, isso porque cada partido pode indicar até 150% das vagas em disputa, o que confere uma margem elevada de vagas a serem reservadas, mas não efetivamente registradas.<sup>2</sup> O ponto positivo a ser destacado é que, identificada a suposta burla ao sistema de cotas, houve a correção legislativa, o que evidencia que os esforços quanto ao aprimoramento da legislação devem ser contínuos.

Todavia, mesmo com a adoção de tais políticas inclusivas, não foi verificado grande impacto na ocupação de cargos políticos por mulheres, de forma que é possível concluir que as inovações legislativas foram, até certo ponto, ineficazes

<sup>2</sup> “Como cada partido ou coligação pode registrar um número de candidatos de até 150% das vagas em disputa, muitas dessas reservadas simplesmente não são preenchidas, exatamente as que deveriam ser destinadas às mulheres.” (PEIXOTO, 2016, p. 130).



na tentativa de produzir alterações significativas na conformação do quadro político. Veja-se, como exemplo, o número de mulheres eleitas para o cargo de deputada federal nos anos de 2006, 2010 e 2014, que foram, respectivamente, 45, 45 e 51 – lembrando que a Câmara dos Deputados é composta por 513 deputados no total. O mesmo padrão é encontrado para o cargo de deputada estadual/distrital, a saber: 124, 138 e 120 (PEIXOTO, 2016, p. 131).

Enquanto isso, no mesmo período e para os mesmos cargos, o número de candidatas aumentou, passando de 581 em 2006, para 1.674 em 2014, para o cargo de deputada federal, e de 1.612, em 2006, para 9.910, em 2014, para deputada estadual/distrital (PEIXOTO, 2016, p. 131).

Ou seja, os números revelam que apesar de haver significativo aumento do número de candidatas, o número de mulheres eleitas não alcançou proporcional evolução, o que pode evidenciar, por exemplo, o cumprimento apenas formal da cota partidária, a fim de não serem infligidas sanções aos partidos políticos sem que, contudo, sejam conferidas às mulheres candidatas as mesmas condições de concorrência para que possam, efetivamente, exercer mandatos.

Nesse sentido, um dado interessante pode ser verificado nas eleições de 2014, quando aproximadamente o dobro de candidaturas femininas foram barradas pela Lei da Ficha Limpa, em comparação com as masculinas. Isso pode revelar outra estratégia partidária de burla ao sistema de cotas, isso porque, tratando-se de vedação legal expressa, há certeza do impedimento futuro para concorrer ao cargo pretendido, todavia, para fins de cumprimento da legislação, o número mínimo de mulheres restou registrada para a disputa (PEIXOTO, 2016, p. 135).

Evidente, assim, haver diversos outros obstáculos discriminatórios a serem removidos do sistema a fim de que seja possível alcançar paridade de gênero no campo político, isso porque a simples reserva de vagas para concorrer aos cargos políticos, em que pese medida salutar, não se mostrou suficiente, permitindo a conclusão de que outros fatores excludentes agem para afastar a mulher da esfera pública e política.

Nesse campo, alguns estudos identificam, por exemplo, que o tempo destinado aos candidatos do sexo masculino no horário eleitoral gratuito é maior, assim como os recursos financeiros empregados durante a campanha (de 2 a 3,5 vezes mais no caso de candidaturas masculinas) (ARAÚJO, 2007; PEIXOTO, 2016). Há, ainda, características do próprio sistema eleitoral, como a competição interna nos partidos, formação de capital eleitoral e o personalismo,<sup>3</sup> que criam obstáculos à participação feminina (ARAÚJO, 2005, p. 15). Tais informações revelam que as cotas partidárias têm sido cumpridas apenas formalmente, sem uma efetiva paridade material entre candidaturas de sexos opostos.

Há, ainda, pesquisas (FINAMORE, 2006, p. 352-353) que foram capazes de reconhecer que, apesar da crescente aceitação de candidaturas femininas, as mulheres são muito mais suscetíveis a preconceitos e estereótipos do que os homens: “as mulheres são associadas mais imediatamente a estereótipos enquanto os homens não trariam essas marcas preconcebidas.”

A partir dos resultados frustrantes da política de cotas partidárias, entende-se que é necessário buscar o aprimoramento do sistema com a inclusão, por exemplo, de paridade de tempo durante o horário eleitoral gratuito, ou distribuição igualitária dos recursos do fundo partidário. Isso porque a sub-representação feminina no campo político traz consequências que acabam por perpetuar a discriminação e a marginalização da posição da mulher na esfera pública, possibilitando a reprodução de comportamentos estigmatizados de papéis de gênero.

Com efeito, a ausência de mulheres ocupando funções públicas gera consequências que se fazem sentir em termos de elaboração e execução de políticas públicas, sendo este assunto de extrema relevância para debate e aprofundamento da investigação.

<sup>3</sup> Personalização da figura política, muito presente na cultura política marcada por práticas clientelistas, quando a identificação do eleitor ocorre com a pessoa e não com os objetivos e estratégias partidárias. “A característica do personalismo, que tende a marcar a atuação de muitos partidos, conferindo-lhes também uma prática política individualizada e mediada pelo clientelismo, pode ser considerada como um fator que afetaria negativamente as mulheres.” (ARAÚJO, 2005, p. 14).

Outro ponto trazido para a reflexão aponta para o fato da representatividade das mulheres eleitas e das mulheres que concorrerem aos cargos políticos. Isso porque a luta pela inclusão e representatividade pode ser observada sob dois pontos de vista: o primeiro deles corresponde à observância numérica de representatividade feminina, o segundo, mais complexo, diz respeito ao próprio significado político dessa representação. Nas palavras de Pinto (2001, p. 106), “a luta das mulheres é pela representação de mulheres, que são mais da metade da população brasileira, ou pela representação de mulheres que se constituem politicamente como tal?”

O tema é instigante e mereceria maior aprofundamento, entretanto, para o objetivo aqui proposto, e diante dos dados coletados (vide tabela no próximo tópico), é possível observar que as políticas de cotas atuam unicamente no primeiro viés, ou seja, na questão meramente numérica da representatividade, sem atentar para o significado político da representação. Talvez esse seja um dos motivos pelos quais o número de candidatas cresceu em desproporção ao número de eleitas.

## **2 A ocupação de cargos por mulheres na esfera pública municipal regional**

Partindo das informações angariadas quanto à participação feminina nas eleições, buscou-se analisar a questão sob a ótica regional, a fim de apontar se também na região do meio oeste catarinense seria possível observar o fenômeno da sub-representatividade das mulheres na esfera política.

Para tanto, foram coletadas informações dos municípios que compõem a região administrativa da AMAI – Associação dos Município do Alto Irani, incluindo também o Município de Chapecó, tanto relativo ao número de candidatas quanto ao número de eleitas para as câmaras de vereadores nas eleições municipais de 2016.

A pesquisa estendeu-se também para os cargos de segundo escalão da administração municipal (Secretarias), a fim de possibilitar a análise da distribuição e participação feminina em papéis de destaque municipal.

Os resultados angariados foram os seguintes:

Município	População <sup>1</sup>	N. de Secretarias	N. de Secretarias ocupadas por mulheres	N. de vereadores	N. de homens x mulheres que concorreram	N. de Mulheres Eleitas
Abelardo Luz	17.847	8 <sup>2</sup>	2: saúde e educação <sup>3</sup>	11	42 x 21(50%)	3 (27%) <sup>4</sup>
Bom Jesus	2.961	8 <sup>5</sup>	3: assistência social, saúde e educação <sup>6</sup>	9	22 x 11 (50%)	2 (22%) <sup>7</sup>
Entre Rios	3.189	9 <sup>8</sup>	2: saúde e educação <sup>9</sup>	9	19 x 9 (47%)	0 (0%) <sup>10</sup>
Faxinal dos Guedes	10.686	6	2: assistência social e educação <sup>11</sup>	9	12 x 6 (50%)	1 (11%) <sup>12</sup>
Ipuaçu	7.448	7	2: saúde e <b>administração e fazenda</b> <sup>13</sup>	9	19 x 8 (42%)	2 (22%) <sup>14</sup>
Lajeado Grande	1.437	7 <sup>15</sup>	3: Saúde, educação e cultura e desenvolvimento social e habitação <sup>16</sup>	9	12 x 8 (66%)	3 (33%) <sup>17</sup>
Marema	1.846	8	3: educação, assistência social e saúde <sup>18</sup>	9	18 x 10 (55%)	1(11%) <sup>19</sup>
Ouro Verde	2.227	7 <sup>20</sup>	1: educação <sup>21</sup>	9	12 x 5 (41%)	2 (22%) <sup>22</sup>
Passos Maia	4.186	7	Sem indicação dos nomes dos responsáveis <sup>23</sup>	9	22 x 10 (45%)	4 (44%) <sup>24</sup>
Ponte Serrada	11.552	7	3: educação, saúde e assistência social	9	21 x 12 (57%)	2 (22%) <sup>25</sup>
São Domingos	9.457	6	4: <b>administração e fazenda</b> , saúde, educação e assistência social <sup>26</sup>	9	26 x 14 (53%)	3 (33%) <sup>27</sup>
Vargeão	3.575	7	3: educação, assistência social e cultura <sup>28</sup>	9	20 x 8 (40%)	2 (22%) <sup>29</sup>
Xanxerê	50.309	8 <sup>30</sup>	2: Educação e saúde <sup>31</sup>	9	40 x 19 (47%)	0(0%) <sup>32</sup>
Xaxim	28.424	8 <sup>33</sup>	0 <sup>34</sup>	11	44 x 18 (40%)	2 (18%) <sup>35</sup>
<b>Chapecó</b>	216.654	13	5: assistência social, <b>coordenação de governo e gestão</b> , defesa do cidadão e mobilidade, educação, saúde <sup>36</sup>	21	94 x 38 (40%)	3 (14%) <sup>37</sup>

Notas: <sup>1</sup> Dados acessados junto ao site do IBGE em 15 de julho de 2019. Dados referentes ao ano de 2018.

<sup>2</sup> Duas secretarias sem indicação de responsável.

<sup>3</sup> Disponível em: [https://www.abelardoluz.sc.gov.br/estruturaorganizational/hotsite/index/codHotsite/4301\\_](https://www.abelardoluz.sc.gov.br/estruturaorganizational/hotsite/index/codHotsite/4301_) Acesso em: 15 jul. 2019.

- <sup>4</sup> Disponível em: [http://apps.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2016/resultado\\_turno\\_1/relatorios\\_totalizacao\\_municipio/TOT2016\\_ABELARDO\\_LUZ\\_02\\_10.pdf](http://apps.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2016/resultado_turno_1/relatorios_totalizacao_municipio/TOT2016_ABELARDO_LUZ_02_10.pdf). Acesso em: 19 jul. 2019.
- <sup>5</sup> Uma Secretária sem indicação de responsável.
- <sup>6</sup> Disponível em: <https://www.bomjesus.sc.gov.br/cms/diretorio/index/codMapaltem/28779>. Acesso em: 15 jul. 2019.
- <sup>7</sup> Disponível em: [http://apps.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2016/resultado\\_turno\\_1/relatorios\\_totalizacao\\_municipio/TOT2016\\_BOM\\_JESUS.pdf](http://apps.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2016/resultado_turno_1/relatorios_totalizacao_municipio/TOT2016_BOM_JESUS.pdf). Acesso em: 19 jul. 2019.
- <sup>8</sup> Uma Secretária sem informação de responsável.
- <sup>9</sup> Disponível em: <https://www.entrerios.sc.gov.br/estruturaorganizacional/index/index/codMapaltem/89740>. Acesso em: 15 jul. 2019.
- <sup>10</sup> Disponível em: [http://apps.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2016/resultado\\_turno\\_1/relatorios\\_totalizacao\\_municipio/TOT2016\\_ENTRE\\_RIOS.pdf](http://apps.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2016/resultado_turno_1/relatorios_totalizacao_municipio/TOT2016_ENTRE_RIOS.pdf). Acesso em: 19 jul. 2019.
- <sup>11</sup> Disponível em: <https://www.faxinal.sc.gov.br/estruturaorganizacional/index/index/codMapaltem/29358>. Acesso em: 15 jul. 2019.
- <sup>12</sup> Disponível em: [http://apps.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2016/resultado\\_turno\\_1/relatorios\\_totalizacao\\_municipio/TOT2016\\_FAXINAL\\_DOS\\_GUEDES.pdf](http://apps.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2016/resultado_turno_1/relatorios_totalizacao_municipio/TOT2016_FAXINAL_DOS_GUEDES.pdf). Acesso em: 19 jul. 2019.
- <sup>13</sup> Disponível em: <https://www.ipuacu.sc.gov.br/estruturaorganizacional/index/index/codMapaltem/18287>. Acesso em: 15 jul. 2019.
- <sup>14</sup> Disponível em: [http://apps.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2016/resultado\\_turno\\_1/relatorios\\_totalizacao\\_municipio/TOT2016\\_IPUACU.pdf](http://apps.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2016/resultado_turno_1/relatorios_totalizacao_municipio/TOT2016_IPUACU.pdf). Acesso em: 19 jul. 2019.
- <sup>15</sup> Uma Secretária sem indicação de responsável.
- <sup>16</sup> Disponível em: <https://www.lajeadogrande.sc.gov.br/estruturaorganizacional/index/index/codMapaltem/14188>. Acesso em: 15 jul. 2019.
- <sup>17</sup> Disponível em: [http://apps.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2016/resultado\\_turno\\_1/relatorios\\_totalizacao\\_municipio/TOT2016\\_LAJEADO\\_GRANDE.pdf](http://apps.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2016/resultado_turno_1/relatorios_totalizacao_municipio/TOT2016_LAJEADO_GRANDE.pdf). Acesso em: 19 jul. 2019.
- <sup>18</sup> Disponível em: <https://www.marema.sc.gov.br/estruturaorganizacional/index/index/codMapaltem/14192>. Acesso em: 15 jul. 2019.
- <sup>19</sup> Disponível em: [http://apps.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2016/resultado\\_turno\\_1/relatorios\\_totalizacao\\_municipio/TOT2016\\_MAREMA.pdf](http://apps.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2016/resultado_turno_1/relatorios_totalizacao_municipio/TOT2016_MAREMA.pdf). Acesso em: 19 jul. 2019.
- <sup>20</sup> Duas Secretárias sem indicação de responsável.
- <sup>21</sup> Disponível em: <https://www.ouroverde.sc.gov.br/governo/index/codMapaltem/13726>. Acesso em: 15 jul. 2019.
- <sup>22</sup> Disponível em: [http://apps.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2016/resultado\\_turno\\_1/relatorios\\_totalizacao\\_municipio/TOT2016\\_OURO\\_VERDE.pdf](http://apps.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2016/resultado_turno_1/relatorios_totalizacao_municipio/TOT2016_OURO_VERDE.pdf). Acesso em: 19 jul. 2019.
- <sup>23</sup> Disponível em: <https://www.passosmaia.sc.gov.br/governo/index/codMapaltem/13744>. Acesso em: 15 jul. 2019.
- <sup>24</sup> Disponível em: [http://apps.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2016/resultado\\_turno\\_1/relatorios\\_totalizacao\\_municipio/TOT2016\\_PASSOS\\_MAIA.pdf](http://apps.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2016/resultado_turno_1/relatorios_totalizacao_municipio/TOT2016_PASSOS_MAIA.pdf). Acesso em: 19 jul. 2019.
- <sup>25</sup> Disponível em: [http://apps.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2016/resultado\\_turno\\_1/relatorios\\_totalizacao\\_municipio/TOT2016\\_PONTE\\_SERRADA\\_02\\_10.pdf](http://apps.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2016/resultado_turno_1/relatorios_totalizacao_municipio/TOT2016_PONTE_SERRADA_02_10.pdf). Acesso em: 19 jul. 2019.
- <sup>26</sup> Disponível em: <https://www.saodomingos.sc.gov.br/governo/index/codMapaltem/13780>. Acesso em: 15 de jul. 2019.
- <sup>27</sup> Disponível em: [http://apps.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2016/resultado\\_turno\\_1/relatorios\\_totalizacao\\_municipio/TOT2016\\_SAO\\_DOMINGOS.pdf](http://apps.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2016/resultado_turno_1/relatorios_totalizacao_municipio/TOT2016_SAO_DOMINGOS.pdf). Acesso em: 19 jul. 2019.
- <sup>28</sup> Disponível em: <https://www.vargeao.sc.gov.br/estruturaorganizacional/index/index/codMapaltem/30037>. Acesso em: 15 jul. 2019.
- <sup>29</sup> Disponível em: [http://apps.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2016/resultado\\_turno\\_1/relatorios\\_totalizacao\\_municipio/TOT2016\\_VARGEAO.pdf](http://apps.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2016/resultado_turno_1/relatorios_totalizacao_municipio/TOT2016_VARGEAO.pdf). Acesso em: 19 jul. 2019.
- <sup>30</sup> Duas Secretárias sem indicação de responsável.
- <sup>31</sup> Disponível em: <https://www.xanxere.sc.gov.br/estruturaorganizacional/index/index/codMapaltem/15713>. Acesso em: 15 jul. 2019.

<sup>32</sup> Disponível em: [http://apps.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2016/resultado\\_turno\\_1/relatorios\\_totalizacao\\_municipio/TOT2016\\_XANXERE.pdf](http://apps.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2016/resultado_turno_1/relatorios_totalizacao_municipio/TOT2016_XANXERE.pdf). Acesso em: 19 jul. 2019.

<sup>33</sup> Duas Secretarias sem indicação de responsável.

<sup>34</sup> Disponível em: <https://www.xaxim.sc.gov.br/estruturaorganizacional/index/index/codMapal-tem/14182>. Acesso em: 15 jul. 2019.

<sup>35</sup> Disponível em: [http://apps.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2016/resultado\\_turno\\_1/relatorios\\_totalizacao\\_municipio/TOT2016\\_XAXIM.pdf](http://apps.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2016/resultado_turno_1/relatorios_totalizacao_municipio/TOT2016_XAXIM.pdf). Acesso em: 19 jul. 2019.

<sup>36</sup> Disponível em: <https://www.chapeco.sc.gov.br/inicial>. Acesso em: 15 jul. 2019.

<sup>37</sup> Disponível em: [http://apps.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2016/resultado\\_turno\\_1/relatorios\\_totalizacao\\_municipio/TOT2016\\_CHAPECO.pdf](http://apps.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/eleicoes/eleicoes2016/resultado_turno_1/relatorios_totalizacao_municipio/TOT2016_CHAPECO.pdf). Acesso em: 19 jul. 2019.

Os dados coletados confirmam que, apesar da participação feminina em quase todas as câmaras de vereadores e secretarias municipais da região analisada, o percentual de mulheres eleitas é muito inferior se comparado com o percentual de mulheres candidatas. Outrossim, quanto aos cargos no segundo escalão da administração municipal, salvo raras exceções, é exclusivamente nas funções de cuidado que desponta a participação feminina.

Inicialmente, quanto ao cargo de vereador, seguindo as constatações das eleições para cargos de deputado federal e estadual (acima destacadas) foi possível observar que a média de candidatas mulheres concorrendo gira em torno de 40% a 50%, entretanto, o percentual de eleitas é bem inferior, havendo inclusive municípios nos quais, apesar de 47% das vagas serem disputadas por mulheres, não haver nenhuma vereadora eleita (Xanxerê e Entre Rios).

Esses dados confirmam que os avanços e as políticas de cotas para mulheres precisam ser revistas, a fim de que possam atingir os objetivos propostos de redução da desigualdade de gênero no campo político. Ao mesmo tempo, apontam que medidas inovadoras ou mais eficazes precisam ser debatidas e implementadas, seja pelos partidos políticos, seja pela sociedade. Isso porque, apesar de ser expressiva a participação feminina para disputar os cargos, o número de mulheres eleitas como representantes não atinge os mesmos níveis percentuais.

O presente estudo não apontou as causas que contribuem ou determinam tal fenômeno, mas durante a coleta dos dados foi possível observar que, em

muitos casos, muitas das candidaturas femininas recebiam poucos ou nenhum voto (em Abelardo Luz, Ipuacu, por exemplo) o que demonstra, infelizmente, que ainda muitas candidaturas são realizadas sem que exista a efetiva concorrência feminina para os cargos, seja com a destinação de recursos pelos partidos, seja pela realização de atos de campanha pelas próprias candidatas.

A observação quanto aos dados do número de secretarias municipais ocupadas por mulheres revela, de certa forma, os reflexos da cultura dominante, isso porque a participação feminina ocorre, predominantemente, nas áreas ligadas ao cuidado, representando a “extensão mercantil do trabalho doméstico.” (HIRATA, 2005, p. 117).

As informações coletadas dão conta de que às mulheres são destinadas as áreas da saúde, educação e assistência social, ou seja, setores estritamente ligados ao conceito de *care* (cuidado a outrem), contribuindo para a perpetuação da ideia de que as mulheres são naturalmente voltadas para tais atividades e de que suas qualidades nessas áreas são naturais e não necessariamente reconhecidas como qualidades profissionais, trata-se, antes disso, da “generalização, na esfera do trabalho remunerado, de um padrão anteriormente privado de relação.” (HIRATA, 2005, p. 118).

Dos 15 municípios analisados, somente em 3 deles (Ipuacu, São Domingos e Chapecó) mulheres ocupam secretarias que não estão relacionadas à assistência social, saúde e educação. Desse modo, é possível concluir que a esfera pública absorve e reproduz a divisão sexual do trabalho, aqui compreendida como a divisão das relações de trabalho baseada na questão do gênero e que “tem como característica a designação prioritária dos homens à esfera produtiva e das mulheres à esfera reprodutiva e, simultaneamente, a apropriação pelos homens das funções com maior valor social adicionado.” (HIRATA, 2007, p. 599).

Confirmando os resultados observados quanto à distribuição de cargos políticos e a questão de gênero, destaca Finamore (2006, p. 354): “em relação às especialidades de gênero associadas a imagens estereotipadas, nas áreas ditas de

especialidade feminina, como educação e saúde, por exemplo, as mulheres são mais bem avaliadas do que os homens.” Essa constatação sugere que a avaliação não ocorre quanto ao quesito da competência para o desempenho da função, mas sim sob a ótica de quais papéis devem ser desempenhados por homens, e quais devem ser realizados pelas mulheres.

Fica evidente que, apesar dos avanços, a ocupação da esfera pública pelas mulheres ainda reproduz o padrão machista e patriarcal enraizado na sociedade e, quando as mulheres ingressam na esfera pública e política, atuam em cargos que podem ser considerados como uma extensão da esfera privada, envolvendo cuidados com a maternidade, educação, idosos e crianças, por exemplo.

Outrossim, é preciso considerar que as informações coletadas se referem a um grupo de mulheres que, do ponto de vista social, pode ser considerado privilegiado, porquanto efetivamente inseridas na esfera pública e no mercado de trabalho, seja em razão da ocupação de cargos, seja em razão da participação política.

Assim, verifica-se que até mesmo quando em posições de destaque e com o mesmo padrão remuneratório, as mulheres permanecem, na maioria das vezes, em condição estigmatizada relacionada ao gênero e à concepção de que cabe a elas o papel de prestar assistência e cuidado, seja no âmbito doméstico seja no âmbito público.

Quanto à divisão sexual do trabalho arraigada na legislação trabalhista, notadamente quanto ao aspecto da separação entre trabalho remunerado e não remunerado (VIEIRA, 2018, p. 74), cabe destacar que a participação feminina foi relegada à realização de serviços mal remunerados ou até mesmo sem qualquer remuneração, ou seja, arranjos de trabalho marcados e moldados pela questão de gênero e sob a perspectiva de que as funções de *care* desempenhadas preferencialmente por mulheres não dependem de qualidades profissionais, e sim de atributos naturais, o que justificaria a disparidade de prestígio e remuneração (HIRATA, 2005, p. 118).



Conquanto a questão do gênero atue de forma determinante nas relações de trabalho, não é considerada como fator para a elaboração de normas trabalhistas que visem a equidade de gênero, por exemplo, ou na formulação de políticas públicas em geral, vindo à tona quando do debate de matérias específicas que envolvem pautas feministas, como o feminicídio, o que significa que a perspectiva de gênero é pontual e não transversal (VIEIRA, 2018, p. 76).

O que se quer aqui, portanto, é instigar o debate sobre os atributos utilizados para a escolha de mulheres para desempenhar funções na esfera pública. Não se está, de forma alguma, desmerecendo as funções de cuidado, pelo contrário, parte essencial e primordial do funcionamento e do arranjo social, mas sim questionar: o acesso a esses cargos ocorre em razão de atributos profissionais, pessoais ou por presunção de que são os papéis que cabem às mulheres?

Evidente que para uma resposta mais aprofundada seria necessário analisar o currículo de cada uma das mulheres que ocupam as funções verificadas, todavia, em uma análise geral, é possível concluir que também na esfera pública, ao menos da microrregião analisada, ocorre divisão sexual do trabalho, porquanto o acesso das mulheres ao poder político ocorre em funções tipicamente relacionadas ao papel feminino e doméstico.

O ponto que se pretende destacar com inferência nos dados coletados é a constatação de que mesmo na esfera pública esses padrões são reproduzidos, ainda que não ocorra discriminação salarial, por exemplo (partindo do pressuposto de igualitária remuneração para os cargos de secretário e secretária municipal), observa-se a mesma divisão de trabalho baseada nas concepções de gênero.

## Conclusão

A partir das informações coletadas é possível concluir que ainda há um longo caminho a ser percorrido quando o debate envolve a perspectiva de gênero,

seja no campo trabalhista, na esfera privada, seja na ocupação do espaço público pelas mulheres ou na representatividade em cargos eletivos.

Se, de um lado, ocorreram avanços significativos em termos de legislação eleitoral, com a criação de cotas partidárias, por exemplo, de outro lado é possível verificar que a regra tem sido, muitas vezes, cumprida unicamente em seu aspecto formal, sem que o objetivo da norma fosse alcançado.

Quanto às cotas partidárias, não se pode negar que representaram avanços nessa caminhada, notadamente se for considerado que entre a conquista do direito ao voto feminino até a edição da legislação de reserva de cotas não decorreu, historicamente falando, tempo demasiadamente longo. Entretanto, foi possível perceber que essas medidas, por si só, não foram capazes de aumentar a participação efetiva e a representatividade feminina no campo político, evidenciando que a mulher percorre um caminho muito mais longo e cheio de obstáculos para acessar a esfera pública. Os motivos são muitos, desde a configuração do sistema político, disputas partidárias internas, maior investimento financeiro em campanhas masculinas e menor tempo concedido às candidatas no horário de propaganda eleitoral gratuita, até preconceito e estereótipos que afetam mais severamente as mulheres do que os homens.

A comparação entre o aumento do número de mulheres candidatas e o número de mulheres eleitas já serviria para instigar uma revisão e análise mais profunda da forma como as cotas eleitorais têm sido utilizadas, principalmente pelos partidos políticos, diante da constatação de dados, por exemplo, de indeferimento de candidaturas por conta da Lei da Ficha Limpa ser muito maior entre mulheres do que entre os homens, o que evidencia, possivelmente, uma burla ao sistema de cotas.

Com efeito, a observância formal da norma não traz qualquer benefício para a discussão da questão de gênero ou para a luta travada pelas mulheres na esfera pública, ao contrário, acaba por acondicionar as mulheres a um papel subalterno e estigmatizante. Além disso, os reflexos da ineficiência ou

do desvirtuamento dessa política se fazem sentir nas criações legislativas, na dificuldade de implementação de políticas públicas específicas de gênero e no desvirtuamento do debate da causa feminista.

No entanto, o problema não está concentrado somente na ausência de representatividade ou na sub-representatividade feminina, porquanto, do que foi possível observar, também quando as mulheres passam a integrar posições privilegiadas e de poder na esfera pública municipal, os cargos ocupados são, via de regra, aqueles que se relacionam com o cuidado, notadamente saúde, educação e assistência social.

Ou seja, ainda a parcela de mulheres que consegue superar os obstáculos e faz do espaço público o seu local de trabalho, o faz com o estigma da divisão sexual do trabalho. Assim, as mulheres que ocupam cargos na administração municipal o fazem no contexto de atividades relacionadas ao cuidado (*care*), nos quais os atributos profissionais para o desempenho da função são considerados inerentes à figura feminina, desvalorizando, ainda que de forma implícita, seu conhecimento técnico e científico, ou menos, baseando a escolha no gênero e não, necessariamente em qualidades profissionais.

A reprodução do modelo machista e patriarcal se dá, portanto, tanto na esfera privada, quanto na esfera pública, ainda que não ocorra discriminação salarial ou de status profissional.

Em suma, mantidas as conquistas, é preciso avançar a fim de garantir que o espaço público também seja o espaço das mulheres, não somente como número para formalização de cotas partidárias, mas como efetivas representantes de um segmento importantíssimo da população e com interferência direta na elaboração da agenda política. Da mesa forma, necessária uma mudança de paradigmas a fim de que as mulheres passem a ocupar diferentes papéis na esfera pública, não somente aqueles relacionados às funções de cuidado, mas que possam desenvolver e desempenhar suas mais diversas habilidades.

## Referências

ARAÚJO, Clara; ALVES, José Eustáquio D. Impactos de Indicadores Sociais e do Sistema Eleitoral sobre chances das mulheres nas eleições e suas Interações com as Cotas. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 535-577, 2007.

ARAÚJO, Clara; ALVES, José Eustáquio D. Partidos Políticos e Gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. *Revista de Sociologia e política*, Curitiba: Universidade Federal do Paraná, n. 24. p. 193-215, 2005.

ARAÚJO, Rita de Cássia Barbosa. O voto de saias: a Constituinte de 1934 e a participação das mulheres na política. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, n. 49, 2003.

BIAVASCHI, Magda Barros. O processo de construção e desconstrução da tela de proteção social do trabalho: tempos de regresso. *Estudos Avançados*, v. 20, n. 87, p. 75-87, 2016.

FINAMORE, Cláudia Maria; CARVALHO, João Eduardo Coin. Mulheres candidatas: relações entre gênero, mídia e discurso. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 14, n. 2, p. 347-362, 2006.

GROSSI, Míriam Pillar; MIGUEL, Sônia Malheiros. Transformando as diferenças: as mulheres na política. *Revista de Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 9, n. 1, 2001.

HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. Globalização, Trabalho e Gênero. *Revista de Políticas Públicas*, v. 9, n. 1, p. 111-128, 2005.

HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. *Cadernos de Pesquisa*, v. 37, n. 132, p. 595-607, 2007.

PINTO, Céli Regina Jardim. Feminismo, História e Poder. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia (org.). *Teoria Política e Feminismo: abordagens Brasileiras*. Vinhedo: Novo Horizonte, 2012.

PINTO, Céli Regina Jardim. Paradoxos da participação política da mulher no Brasil. *Revista USP*, São Paulo, n. 49, p. 98-112, 2001.

SACCHET, Tereza. Capital social, gênero e representação política no Brasil. *Revista Opinião Pública*, Campinas, v. 15, n. 2, 2009.

SAFIOTTI, Heleieth. *A mulher na sociedade de classes: mito e realidade*. 3. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013. p. 328-354.

VIEIRA, Regina Stela Corrêa. *O cuidado como trabalho: uma interpelação do Direito do Trabalho a partir da perspectiva de gênero*. 2018. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2018.



# O direito à moradia e sua ligação com o trabalho e renda

Dimitri Fernandes<sup>1</sup>

## Introdução

Existe inarredável imbricação entre trabalho e moradia. Isso não é de hoje, obviamente. Os homens e mulheres sempre se estabeleceram próximo de locais para conseguir alimentação e segurança.

O que é recente, no entanto, é a preocupação de uma cidade sustentável. Uma cidade que comporte o crescimento, que se preocupe com as gerações futuras e que não torne inviável o futuro.

A Lei de Parcelamento de Solo (Lei n. 6.766/79) que regula o desmembramento e o loteamento, quando de sua concepção, tinha preocupação relacionada ao meio ambiente, às pessoas que comprariam os lotes e com equipamentos públicos. No entanto, não havia, como não há ainda, preocupação com o emprego ou renda. Da mesma forma, a Lei n. 4.591/64 que regula a incorporação imobiliária para a constituição de condomínios também não se preocupou com questões relacionadas a emprego e renda. Essas duas Leis, a bem da verdade, preocupavam-se – no máximo – com a juntada de certidões de débitos previdenciários e trabalhistas.

Não é menos verdade que, pela renda, somente população com um padrão mínimo de emprego (como acontece até hoje) poderia adquirir um empreendimento ou um lote regularizado. A imensa maioria das pessoas que não possui segurança jurídica no âmbito trabalhista fica à mercê de moradias informais ou aglomerados subnormais.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito na Universidade do Oeste do Estado de Santa Catarina; Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado de Santa Catarina.

No Brasil, a urbanização tomou marco com a Constituição Federal de 1988, com previsão constitucional do Meio Ambiente Urbano, política de parcelamento do solo constitucionalizada. No âmbito infraconstitucional, a regulamentação ganhou destaque com a Lei n. 10.257/01 (Estatuto das Cidades).

A visão Constitucional do Direito impacta a interpretação das antigas leis e do próprio Estatuto das Cidades. Entretanto, a visão de sustentabilidade ainda ganha contornos eminentemente ambientais e tão só. A relação entre trabalho e moradia ainda fica ao acaso; ou, com a mão do mercado financeiro. Essa situação ao longo das décadas trouxe um quadro de segregação espacial nas cidades.

Segundo o Censo de 2010, 11,4 milhões de brasileiros moram em favelas, que são denominadas pelo IBGE (2010) como aglomerados subnormais. Para se ter uma ideia, só na cidade do Rio de Janeiro, 1,4 milhões de pessoas concentram-se nestes aglomerados. Em outras palavras, uma a cada cinco pessoas mora em favela na capital fluminense. Além disso, ainda conforme o IBGE (2010), desse número total de brasileiros, quase 8 milhões se declararam pretos ou pardos.

O último Censo Nacional (IBGE, 2016) também traz dados interessantes com relação à economia das pessoas que moram nesses aglomerados subnormais. As pessoas que residem nas “favelas” trabalham mais na informalidade do que as pessoas que residem em outras áreas. Dado alarmante é que 31% das pessoas que residem nesses locais possuem renda familiar de até meio salário-mínimo. Ou seja, 1/3 da população em aglomerados subnormais, no Brasil, recebe menos do que o constitucionalmente adequado para a remuneração. Menos de 1% dessa população recebe mais de cinco salários-mínimos, o que é muito inferior à média de outros locais das cidades (11,2%).

Para ilustrar a dimensão territorial, ainda com base no Censo de 2010, o Brasil possuía 169,2 mil hectares de aglomerados subnormais (IBGE, 2010). Desse total, 52,5% ficam em área plana. O Brasil possui mais de 15,8 mil aglomerados subnormais espalhados pelo país (IBGE, 2010).



Com o presente estudo, busca-se uma maneira de entender a relação de trabalho e renda, bem como os possíveis instrumentos jurídicos para tentar diminuir essa desigualdade social e de fincar uma maior relação visível entre trabalho e moradia.

## **1 Evolução da moradia no Brasil como processo simétrico do trabalho desenvolvido**

As cidades brasileiras se desenvolveram conforme o ritmo da economia, como sói acontecer normalmente. No entanto, a falta de estrutura, de legislação adequada, de fiscalização, de planejamento acabou por trazer consequências que assolam as cidades até o presente momento.

No período colonial, os Portugueses tiveram uma abordagem diferente dos Espanhóis, o que acaba dando distinção do Brasil na atualidade. Os castelhanos evidenciavam dar às cidades um traçado urbano com características retilíneas, o que “demonstrava a tentativa de conformar a paisagem natural aos fins de extensão do domínio castelhano tal como nas colônias romanas.” (MOTA; MOURA; ANDRADE, 2018, p. 36).

O Brasil Colônia possuía finalidade extrativista, principalmente do pau-brasil, fazendo com que o acúmulo de pessoas ficasse no litoral brasileiro. Não se pensava em urbanismo nessa época; “ao revés, a ocupação humana teve como ponto nodal o mal aparelhamento, a liberalidade e a predominância dos fins econômicos que importou na construção de cidades eminentemente litorâneas [...]” (MOTA; MOURA; ANDRADE, 2018, p. 36). Interessante, notar, no entanto, que naquele período existiam propriedades rurais que se mostravam autossuficientes, com aspectos habitacionais superiores aos encontrados nas cidades urbanas, causando despreocupação no ordenamento do solo e subutilização das moradias existentes.

Mesmo com essa configuração, ainda no período colonial, o trabalho começa a dar feições ao meio urbano. Nessa época, as casas urbanas ficavam

por conta de funcionários públicos, prestadores de serviços locais e de pequenos comércios (MOTA; MOURA; ANDRADE, 2018).

No ciclo econômico seguinte, quando a economia girava sob a força da cana-de-açúcar, as cidades urbanas não ganharam grandes conformações, pois eram destinadas às passagens do produto até os portos apenas. Na sequência, no ciclo do café, os fazendeiros passam a se instalar nas cidades e a realizar funções de empresários comerciais. A moradia na cidade começa a ganhar contorno de permanência. A população passa a recrudescer em número e em poder aquisitivo. Com a chegada da corte portuguesa e a elevação do Brasil a Reino Unido, a preocupação com o urbanismo recebe novos olhares, principalmente no Rio de Janeiro. Nessa época se constroem o Teatro Municipal, a Biblioteca Nacional e a Academia de Belas Artes (MOTA; MOURA; ANDRADE, 2018).

Entretanto, é com o final da escravatura que a cidade passa a receber formas que carregam desafios a serem suportados até hoje. Em 1850, ainda durante o período de escravidão, o Brasil adota um critério econômico da terra e aprova a Lei de Terras. Não bastava se afixar à terra e torná-la produtiva, com a Lei de Terras os imóveis passaram a ser adquiridos por títulos econômicos, algo que evidentemente se arrasta para depois da abolição da escravidão e impacta os negros recém-libertos, que não possuíam dinheiro para adquirir terras. A visão da classe econômica brasileira era de que o negro seria um instrumento de trabalho apenas (GONÇALVES; WENCESLAU, 2018).

O artigo primeiro da Lei de Terras<sup>2</sup> era de uma clareza solar. Mais. O artigo quinto dessa mesma lei permitiu aos que já tinham cultivo da terra a possibilidade de buscar o título de propriedade. A Lei de Terras é de 1850, mesmo ano da Lei Eusébio de Queiroz que proibiu o tráfico de negros da África. Infelizmente, os escravos libertos pelas leis seguintes (Lei do Ventre Livre, Lei dos Sexagenários e Lei Áurea) não conseguiram adquirir terras. Pior, a eles – pelo mercado – foi

<sup>2</sup> Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra. Exceptuam-se as terras situadas nos limites do Imperio com paizes estrangeiros em uma zona de 10 leguas, as quaes poderão ser concedidas gratuitamente. (BRASIL, 1850).

negado o direito de trabalhar de forma remunerada.<sup>3</sup> Veja-se que em 1890, dois anos após o fim do regime escravocrata, o Brasil regularizou o processo de migração para os colonos, deixando livre a entrada deles, pois eram potenciais trabalhadores; aos oriundos da África e Ásia, no entanto, a entrada só poderia ocorrer com autorização do Congresso Nacional (artigo 1º do Decreto n. 528, de 28 de junho de 1890<sup>4</sup>), o que demonstra o caráter segregacionista da época (GONÇALVES; WENCESLAU, 2018).

Nessa época, negros libertos acabaram ingressando nas cidades e formando comunidades em cortiços. No Rio de Janeiro, capital da República na época, firmaram-se diversas comunidades de negros. Uma delas, aliás, conhecida como Pequena África, que possuía em seu “coração” uma favela alcunhada de “Cabeça de Porco”. Em 1889, a República recém iniciada respirava novos ares e as comunidades de negros na Capital não acompanhavam esse espírito, segundo os governantes da época. Por ser ilustrativo e por demonstrar o início do processo de favelização, passa-se a transcrever as palavras de Lira Neto (2017, p. 34) sobre expulsão dos moradores da “Cabeça de Porco”:

O regime republicano, instaurado em 1889, um ano e meio depois da abolição dos escravos, dizia-se inspirado nos postulados científicos da filosofia de Augusto Comte. Não por acaso, tinha como lema a máxima “O amor como princípio, a ordem como base e o progresso como meta” – divisa imortalizada na versão sintética na própria bandeira instituída pelo governo federal então recém-instalado e que, até hoje, serve de símbolo nacional aos brasileiros: “Ordem e Progresso”. Por semelhante perspectiva, os velhos cortiços eram considerados a principal insígnia do atraso, a representação eloquente de um passado a ser combatido e um mal a ser extirpado, como um asqueroso tumor, em nome da pretendida assepsia dos novos

<sup>3</sup> Esse sistema econômico reforçado pela anuência institucional contribuiu ainda mais para a marginalização do povo negro, na medida em que manteve e aumentou a concentração de terras nas mãos da elite agrária e os recém libertos não foram totalmente absorvidos pelo sistema capitalista nascente. Isso acarretou em um aprofundamento da desigualdade, ao aliar o fator raça a uma posição social, isto é, os brancos como os donos dos meios de produção e os negros como mão de obra disponível e excedente, para se retirar a mais-valia (GONÇALVES; WENCESLAU, 2018, p. 68).

<sup>4</sup> Art. 1º E' inteiramente livre a entrada, nos portos da Republica, dos individuos válidos e aptos para o trabalho, que não se acharem sujeitos á acção criminal do seu paiz, exceptuados os indígenas da Asia, ou da Africa que sómente mediante autorização do Congresso Nacional poderão ser admitidos de accordo com as condições que forem então estipuladas. Decreto n. 528, de 28 de junho de 1890. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1890).

tempos e dos ares renovadores do novo horizonte civilizatório. Daí a “campanha cívica” pela derrubada do maior de todos eles, o Cabeça de Porco composto por um labirinto de casebres, cocheiras, estábulos, pocilgas e galpões, situado à rua Barão de São Félix, no coração da Pequena África.

Classificado pela imprensa como um “velhacouto de capoeiras e assassinos”, “mundo de imundices”, “atestado negativo de nossa civilização e do nosso bom senso em matéria de higiene”, o local acolhia em torno de 2 mil moradores, a maioria de negros e mulatos, gente que engrossava a legião de estivadores, pedreiros, serventes, costureiras, ambulantes, marceneiros, doceiras, sapateiros, lavadeiras, biscateiros, prostitutas, punguistas, rezadeiras, embromadores, ventanistas e desempregados em geral da cidade. Às sete e meia da noite do dia 26 de janeiro de 1893, um batalhão de infantaria, com soldados armados de fuzis, carabinas e mosquetões, ficou encarregado de iniciar a ação, cercando o local e impedindo qualquer pessoa de romper os cordões de isolamento. Um piquete de cavalaria deslocou-se para a área, investido da missão de guarnecer as ruas e os becos transversais e desestimular, de espada em riste, possíveis focos de resistência. Forças policiais auxiliares infiltraram-se pela retaguarda, depois de se embrenhar nas matas quase virgens do morro da Providência, elevação encravada entre a zona portuária e a região central da cidade.

Por volta das nove da noite, cerca de 150 homens, funcionários da prefeitura municipal, municiados de marretas, alavancas e pés de cabra, obedeceram à voz de comando e arremeteram contra o alvo. O bruxulear dos archotes usados para iluminar a operação militar conferia dramaticidade à cena. Uma multidão, contida ao largo pelo contingente armado, assistia à distância, como a um espetáculo sinistro, à destruição madrugada adentro. O elemento surpresa impediu possíveis reações organizadas por parte dos desalojados. Em meio à barulheira e à penumbra, homens, mulheres e crianças, antes encafuados nos desvãos dos pequenos imóveis, corriam atônitos pelas ruelas tentando salvar um ou outro pertence tido como valioso: colchões, alguns poucos móveis, trouxas de roupa, tralhas de cozinha. Na manhã seguinte, no entanto, sob o sol de verão carioca, foi possível constatar o tamanho do estrago: nada escapara à demolição. Restou, no local, apenas uma montanha poeirenta de entulho.

[...]

Com o fim da Cabeça de Porco, a maioria dos dois mil moradores não viu alternativa senão resgatar tábuas e pedaços de madeira entre destroços do velho cortiço e, sem ter onde morar, subir e desbravar as encostas do morro da Providência. Com o material da demolição, somados a latas de querosene desdobradas, caixas de bacalhau e folhas de zinco, improvisaram-se barracões rudimentares, espetados sem alicerces confiáveis na topografia íngreme, como se ousassem desafiar a lei da gravidade. “A cabeça está decepada, mas o rabo, intendência, [...] sim, o rabo, que é sempre o mais difícil de esfolar, toda essa calda de expulsos que trazeis atrás, onde acomodareis?”, indagava *O Paiz*.

Vê-se que o regime escravocrata colocava a população em senzalas. Após a libertação, mas sem trabalho, sem-terra e sem renda, o negro foi levado aos centros urbanos. Lá, formaram comunidades. No entanto, numa criação de uma política higienista, o negro foi expulso, jogado às margens.

Esse processo de desocupação agressivo e violento continuou nos anos seguintes. Aliás, acabou sendo adotada em outras cidades e foi fundado num tripé – de influência francesa – para saneamento, embelezamento e segregação territorial. O objetivo era esconder a pobreza existente (o que, em verdade, é adotado até hoje com condomínios habitacionais longínquos das cidades). Esse modelo segregacionista e de diferenciação na ocupação das cidades continua no Brasil de forma mais evidente até o Século XX (MOTA; MOURA; ANDRADE, 2018). Esses fatos, numa inferência lógica, podem explicar o porquê as favelas são majoritariamente formadas por pretos e pardos, segundo os dados do IBGE.

A partir de 1930 começa a se pensar na moradia e habitação de forma social, com o estabelecimento de uma política de financiamento de construção de moradias e pagamento de alugueis (MARICATO, 2003). Com o processo de industrialização, iniciou-se a criação dos parques de proletariados.

Quanto à industrialização, é certo que o Estado fomenta a criação de indústrias em suas regiões, com a concessão de isenções fiscais, doações de terrenos com encargos, facilitação de crédito via bancos públicos, etc. No entanto, passa ao largo desses benefícios uma política habitacional para as empresas. Franco Montoro (1965, p. 28) adverte que “[...] o desenvolvimento e a industrialização determinam, como vimos, intenso afluxo de populações para as grandes cidades, criando aglomerações em condições precárias e problemas humanos e sociais de solução cada vez mais difícil.” Ainda hoje se veem criações de parques industriais sem qualquer preocupação com questões habitacionais.

A questão urbana, no entanto, não aportou como tema central. Não se pensou na cidade como *locus* responsável pela realização da pessoa. Apenas em 1969, com a Emenda Constitucional número 01, previu-se a “função social da

propriedade”. Que ainda ficou como base retórica. É bom anotar que a função social da propriedade não foi lançada no Capítulo dos Direitos e Garantias Individuais (Artigo 153 e seguintes). A função social da propriedade aportou no Título da Ordem Econômica e Social.

Conforme dados do IPEA, somente a partir da década de 90 é que começou a diminuir o número do êxodo do campo para o meio urbano (média 0,7 negativo ao ano entre 1991 e 2010, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2016, p. 124), tabela A.4). No entanto, o forte abandono do campo do século passado possui extensões até o momento, pois os filhos desses migrantes internos não retornaram ao campo, mas continuaram a residir no meio urbano e replicando moradias informais, contribuindo para a causa da expansão demográfica, também problema anunciado por Montoro. É bom registrar que, de 1960 (época em que Montoro advertiu do problema) a 2010, o Brasil cresceu 402% na população, saindo de 32 milhões para 160 milhões de habitantes. Além disso, em 1950 a população urbana era de 34%; hoje, estima-se que 84% da população esteja em meio urbano (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2016, p. 29-30).

A industrialização contribuiu com o desenvolvimento econômico do país, mas não se pensou nas questões de moradia. O trabalhador buscou se aproximar dos locais de trabalho. Entretanto, a especulação imobiliária, também apontada por Montoro (1964) como entrave a ser superado, dificultava a aquisição regular da moradia. A solução, porém, era a moradia informal.

Nos anos 1960, o Brasil avança na questão das moradias, mas não da habitação, como local urbano e apto a satisfazer os interesses coletivos. Logo após o golpe militar de 1964, criou-se o Sistema Financeiro de Habitação e o Banco Nacional de Habitação (BNH). Na sequência, o BNH teve natural aproximação com a construção civil e passou utilizar, inclusive, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, criado em 1966. Segundo Canuto (2010), ainda na década de 60, o BNH enfrentou seu primeiro escândalo com corrupção, com a Cooperativa

Habitacional Guanabara. Na sequência, o BNH consolidou suas ligações com as construtoras, mas ainda assim houve incremento do déficit habitacional.

Nas décadas seguintes (1974-1980), o BNH passou a prestar auxílio financeiro às classes médias e altas, mais uma vez esquecendo as populações mais vulneráveis. Para Canuto (2010, p. 191), “a política habitacional não teve o caráter redistributivo planejado, atuando como um mecanismo de aprofundamento de segregação e exclusão social, já que a maior parte dos seus recursos foi destinada ao financiamento de moradias para as classes média e alta.” O BNH restou extinto em 1986, mas, conclui a autora, que, ao final do regime militar em 1985, a atuação do Banco foi insuficiente (CANUTO, 2010).

Com a redemocratização do país, o SFH continuou a financiar moradias na década de 1990, sem inovar profundamente em seus parâmetros. No entanto, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, prevê a função social da propriedade no rol do Artigo 5, bem como na Ordem Econômica e Social. O Estatuto da Cidade reconhece os mandamentos constitucionais e apresenta o ideário de uma cidade sustentável.

Nem mesmo o recente programa do Governo Federal, “Minha Casa, Minha Vida”, escapa das mais severas críticas de aproximação com as construtoras e da falta de fiscalização. Sem contar as críticas sociais do programa com o descomprometimento do urbanismo e a segregação social às populações mais carentes, instaladas em locais longe dos centros urbanos, além da falta de clareza nos cadastros das prefeituras que tratam das famílias mais vulneráveis.

Em pesquisa realizada com obras do “Programa Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV) em seis estados brasileiros (PA, CE, RN, SP, RJ e MG) foram encontradas dificuldades que colidem com outros direitos fundamentais (AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015). Observou-se que a escolha de alguns locais tiveram flexibilização de critérios para tornar em Zona de Interesse Social (ZEIS).<sup>5</sup> A criação de ZEIS está

<sup>5</sup> Ficou evidente, em muitos casos, a articulação da implementação do Programa com a delimitação de novas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). As ZEIS passaram a ser regulamentadas e delimitadas como uma estratégia de flexibilização de parâmetros, de maneira a permitir a

no Estatuto das Cidades (Lei n. 10.257/01) e serve como instrumento de política urbana, sua flexibilização é um grande risco para uma cidade sustentável.

Outro ponto negativo constatado ainda na implementação do PMCMV é a atribuição dos municípios no programa. Primeiro, certa comodidade dos Entes Políticos municipais em criar sua própria política de programa habitacional, inclusive com instrumentos outros que não o título de propriedade; além da falta de transparência na elaboração dos cadastros e das famílias contempladas. Ademais, após a entrega das chaves, os municípios não se preocuparam com a qualidade de vida do local (RUFINO, 2015, p. 57).

A escolha dos locais do PMCMV também agradou muito mais ao mercado financeiro, às construtoras e às imobiliárias do que aos proprietários dos imóveis. As construtoras puderam comprar lotes em regiões afastadas (mais baratos), longes de equipamentos sociais, alimentando uma especulação no mercado imobiliário. As regiões escolhidas são longes de comércios, serviços e dos empregos, colocando as pessoas mais tempo fora de casa e em trajetos para se deslocarem no cotidiano; contribuindo, inclusive, para o crescimento do mercado informal nos arredores dos locais (RUFINO, 2015, p. 59-60 e 69). Além, é claro, da construção de casas e condomínios em escala industrial, não respeitando a diversidade ambiental, cultural e social dos locais (RUFINO, 2015, p. 59/60).

A própria estrutura das casas não atende às famílias,<sup>6</sup> não combatendo a coabitação (mais de uma família por moradia) e o adensamento excessivo (mais de três pessoas por cômodo). Em geral, as habitações para a faixa 1 do programa (pessoas com menores recursos financeiros) possuem sala, cozinha, banheiro e

---

implementação de empreendimentos habitacionais em áreas que muitas vezes possuíam restrições urbanísticas. Verificou-se, em alguns casos, que a delimitação das ZEIS não obedeceu a quaisquer critérios de planejamento ou de política habitacional (RUFINO, 2015, p. 57).

<sup>6</sup> Quando as características do projeto são examinadas tendo como referência a escala da unidade, evidencia-se que a diversidade da composição familiar encontrada entre os beneficiários não é compatível com o projeto padrão da unidade, caracterizado pelo programa único com sala, cozinha, banheiro e dois dormitórios. Famílias estendidas e diversificadas, que não correspondem à família mononuclear típica (casal e dois filhos), claramente não são atendidas pela unidade proposta (RUFINO, 2015, p. 57).



dois dormitórios. No entanto, essa faixa atendida pelo programa possui famílias em maior número (RUFINO, 2015).

Os problemas estruturais não são os únicos. É necessário ensinar a população beneficiada uma nova realidade decorrente da propriedade privada e regularizada, o que ensejou uma figura combatida no aspecto da moradia, o ônus excessivo de manutenção, com estreita ligação com o trabalho exercido pelo morador e sua remuneração. Grande número de habitantes não estava preparado para taxas condominiais, que chegaram a superar o valor do financiamento, tampouco do pagamento de serviços imprescindíveis, como luz e água.<sup>7</sup> Pense-se que, numa favela, existem ligações de luz, água, internet e até de TV a cabo de forma irregular, sem que o morador pague efetivamente por esse serviço. Ao se deparar com essa nova realidade, o habitante não está preparado com seu orçamento (RUFINO, 2015).

Registre-se, ainda, que muitas construções condominiais não reservaram espaços de socialização e passaram a construir muros cada vez maiores, com isolamento da população lá inserida, em nítida segregação social.<sup>8</sup>

Apesar de toda essa gama de problemas que existem no PMCMV, é certo que o programa construiu, em cinco anos de existência, mais do que o BNH em todo seu período de atividade (mais de 20 anos). No entanto, é necessário continuar evoluindo. Essa evolução se dá, sem sombras de dúvidas, com um olhar para o

<sup>7</sup> Em vários empreendimentos investigados constatou-se que a taxa de condomínio representa valores superiores ao pagamento da parcela da moradia que, como já referido, foi amplamente subsidiada. Na nova moradia, as famílias também passaram a pagar por serviços urbanos como água, energia, gás e internet, que em muitos casos eram, anteriormente, acessados de maneira irregular, ajudando a ampliar as despesas associadas à moradia. Apesar dos baixos níveis de renda das famílias, constatou-se que a aplicação de tarifas sociais pelas concessionárias para os serviços básicos de como água e energia não é uma realidade para vários empreendimentos. [...] Para muitas dessas famílias o programa apareceu como esperança de estabilidade, proporcionada em grande medida pela propriedade privada. Ao mesmo tempo, os novos custos de vida, formalidade, a distância em relação ao emprego e a 'desterritorialidade' levam a uma situação de risco de não permanência que tende a conduzir as famílias a um novo ciclo de nomadismo urbano involuntário (RUFINO, 2015, p. 61).

<sup>8</sup> O predomínio da forma de condomínio, a precaridade dos espaços coletivos e a ausência de espaços públicos que estimulem a integração e sociabilidade nos empreendimentos e com a vizinhança reforçam ainda mais uma urbanização privatizada que tende a exacerbar a segregação e guetificação dos mais pobres na cidade (RUFINO, 2015, p. 69).

trabalho desenvolvido e pela economia dos moradores, a marginalização dessas pessoas, retirando-as de centros urbanos e recolocando-as em locais afastados, com maior tempo gasto *in itinere*, influencia na qualidade de vida delas.

Desse enredo histórico brasileiro, observa-se que trabalho e economia exercem uma força atrativa sobre a moradia; desde o local em que se residirá, a distância para o trabalho, o tipo de trabalho, a economia formal e informal em seu entorno. Não há como pensar em moradia sem relacionar ao trabalho e nem em trabalho sem a moradia.

## 2 Trabalho e renda como arrimo do direito à moradia

O olhar do passado, como se viu, foi de descaso ao direito à moradia, principalmente quando ocorreu a industrialização do país e o êxodo rural. Nessa época, a preocupação era a proximidade com o local de trabalho, pouco ou nada importando as condições de moradia para essa população.

Hoje, como alerta Libânio (2016, p. 771), as favelas – outrora ocupadas por trabalhadores que necessitavam da proximidade com o meio urbano – agora passam a ser empecilho para o desenvolvimento e a modernização.

No entanto, a remoção das famílias dos agrupamentos subnormais, além dos nefastos efeitos locais (desagregação das relações de parentesco e vizinhança), causa prejuízo social no âmbito do trabalho e renda. Libânio (2016, p. 771) alerta que a remoção forçada das famílias acarreta “desestruturação das alternativas de empregabilidade das famílias, notadamente a proximidade de emprego; aumento dos custos e deslocamento e, conseqüentemente, redução das chances de empregabilidade e aumento do desemprego.”

Ao que parece, vive-se um novo momento higienista com a retirada forçada dessas famílias em aglomerados subnormais. A retirada, sabe-se, é a última hipótese. Porém, percebe-se que vulnerabilidade dessas famílias, inclusive

no acesso ao emprego formal, que é base de segurança jurídica, contribui como elemento facilitador das remoções.

A pobreza estruturante desses locais decorre – como visto pelos dados – de uma precarização do trabalho. O trabalhador pobre tem menos acesso à educação, à saúde e à própria dignidade. Sua preocupação é necessariamente com o direito à vida, em sobreviver<sup>9</sup> (DELGADO, 2007).

Percebe-se que o trabalhador foca sua atividade na “ética do provedor” e não na contribuição de seu trabalho para a sociedade. Pela “ética do provedor”, a importância em si está em ter o ganha-pão (DELGADO, 2007, p. 291). Há um afastamento do trabalho como fundamento da dignidade, pois não interessa que atividade seja informal, precária ou desumana, desde que mantenha a sobrevivência da família. Essa ética, no entanto, fundamenta até mesmo o trabalho escravo. A preocupação do trabalhador e de sua família com o local de moradia ganha aspectos subjacentes com a necessidade de sobreviver. Logo, quando propostas habitacionais chegam ao conhecimento dessas famílias, pouco ou nada se pensa com relação à manutenção, aos aspectos familiares, culturais ou sociais da nova moradia. Apenas se vê como uma chance de mudar a vida. No entanto, ao ver que o “sonho da casa própria” não é tão real, a população volta ao local de origem, criando uma população nômade (RUFINO, 2015, p. 70).

O trabalho, além de força atrativa para proximidade do local de residência, tem fundamental importância de manutenção da moradia e da segurança dela. Aliás, o trabalho digno é o primeiro degrau de efetivação de direitos fundamentais. Não havendo trabalho digno, pouco provável que se tenham outros direitos fundamentais respeitados, principalmente o direito à moradia, vinculado ainda

---

<sup>9</sup> O trabalhador pobre não é pobre apenas porque não tem capacidade mínima de adquirir uma renda minimamente razoável em face do trabalho prestado, mas também porque não tem educação, saúde, etc. Ou seja, a pobreza não possibilita a materialização de uma condição existencial digna, já que, para concretizá-la e desfrutá-la é necessário promover a indivisibilidade dos direitos fundamentais. No esforço dessa verificação, o que se observa é que os trabalhadores pobres e com baixa qualificação laboral e que se inserem em ocupações manifestamente precárias, sem a proteção dos direitos trabalhistas, se preocupam apenas e tão somente na busca pelo direito à vida, no sentido do direito à manutenção de uma sobrevivência mínima (DELGADO, 2007, p. 290).

ao mercado econômico.<sup>10</sup> Assim, sem direitos respeitados, as favelas (como se viu pelo histórico) sempre acabam sendo realocadas quando atrapalham um ideal desenvolvimentista ou quando acabam recebendo os olhares do mercado imobiliário, pois

[...] a proteção ao direito à moradia nas cidades brasileiras é historicamente fragilizada, em especial, por reassentamentos e remoções compulsórias de áreas ocupadas pela população carente nessas áreas de forma a atingir os fins econômicos, políticas de higienização ou desfavelização. (MOTA; MOURA; ANDRADE, p. 54, 2018).

Essa imbricação nos leva pensar que a lógica dos programas habitacionais tem sido invertida. Coloca-se, nesses programas, a moradia longe de tudo, para então se buscar o emprego e renda capazes de manter as pessoas que ali residirão. Isso tem sido feito, pelo que se vê, desde o BNH. Não há como dissociar o enfoque da moradia sem o trabalho. Sem pensar em como essas famílias manterão as moradias.

A percepção de que a precarização de trabalho e renda tem manifestação em moradias informais e agrupamentos subnormais parece ser a conclusão de Mota, Moura e Andrade (2018, p. 53). Para eles

[...] a escassez ou déficit habitacional na realidade brasileira não é a causa, mas manifestação dos baixos níveis de desenvolvimento socioeconômico de parcela substancial da população nacional que é alcançada pela oferta do mercado convencional através do sistema de financiamento imobiliário.

É importante ressaltar que a Lei de Reforma Urbanística (Lei n. 13.465/2017), a par de todas as críticas que existem, reconhece a necessidade de que o local da moradia seja adequado ao emprego e à renda. Isso, aliás, é o objetivo da REURB.

<sup>10</sup> Onde o direito ao trabalho não for minimamente assegurado (por exemplo, com respeito à integridade física e moral do trabalhador, o direito à contraprestação pecuniária mínima), não haverá dignidade humana que sobreviva. Se existe um direito fundamental, deve também existir um dever fundamental de proteção. Quando o direito se utiliza da regulamentação jurídica significa, antes de tudo que ele servirá como suporte de valor para proteger o homem em seus direitos (DELGADO, 2007, p. 294).

Porém, o reconhecimento na Lei (apesar de um passo importante) está longe de significar efetividade. Nessa linha, a Lei do Programa da Minha Casa Minha Vida também previa artigo com redação semelhante. Apesar da previsão legal, as críticas ainda são de locais longínquos e de pouca estrutura para trabalho e renda.

É necessário mais do que a previsão genérica em lei de observância, de um objetivo ou de um princípio. Não se desconsidera a importância das recomendações do legislador, mas é necessário vincular dispositivos e aprovações de empreendimentos a locais que preservem o emprego e renda da população que será instalada. Isso sim cumprirá a Constituição Federal.

A título de exemplo, o Estatuto das Cidades – em sua redação originária – não fazia qualquer menção ao trabalho e renda. Isso somente veio ocorrer quase 10 anos depois, com a edição da Medida Provisória n. 547/2011. Hoje, a previsão de renda e emprego, à semelhança da REURB e do Programa Minha Casa Minha Vida, está vinculada à expansão dos municípios com modificações no Plano Diretor. Essa previsão tem importância prática, mas ainda é marcada com pouca aplicabilidade.

O Estatuto das Cidades, ao prever zonas mistas ou industriais, deve pensar no impacto que os empregados trarão às cidades e colocar como externalidade a ser coberta pelo empreendedor, como forma a contribuir para uma sociedade sustentável. Essas previsões concretas fazem falta nos planos diretores. Nisso, os planos diretores ainda precisam avançar.

Interessante, aqui, demonstrar a previsão no Plano Diretor do Município de Turvo, no extremo sul catarinense, que prevê a possibilidade de o Poder Executivo Municipal exigir do empreendedor cotas de empregos para o uso do solo. A previsão legal é interessante, pois pode vincular a previsão de emprego e renda à aprovação do projeto, bem como de áreas de habitação.

Além disso, o Plano Diretor do Município de Turvo/SC prevê um título próprio de emprego e renda, com fundamentos, objetivos, diretrizes e ações estratégicas; tudo ligado ao uso regular do solo. A previsão do referido plano

diretor vai ao encontro da autorização constitucional de ordenar o solo, não se tratando de indevida intromissão no mercado econômico.

Não há mais espaço para se olhar os direitos consagrados na Constituição Federal como ilhas incomunicáveis. É, pois, imprescindível que se passe a efetivar o direito à moradia e o direito ao trabalho e renda de forma conjunta. Até aqui, pelo se viu, não foi essa a regra.

A Agenda Habitat III, documento da ONU para o assentamento humano, teve importante evolução em 2016, com a conferência de Quito. Neste documento, ao se pensar em moradia sustentável, apresentou-se um plano com reconhecimento de uma sociedade plural, mas que o trabalho é pilar de suma importância (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016).

Até o ano de 2050, segundo a Nova Agenda Urbana (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016), a população mundial duplicará, com impactos humanitários e ambientais. Assim, a ideia é que os países desenvolvidos e em desenvolvimento passem a adotar medidas mitigadoras para evitar um colapso. Nesse documento, reconheceu-se expressamente como desafios a serem superados a sustentabilidade de habitações e de empregos decentes.

É de se registrar que os Estados-membros noticiaram uma visão compartilhada sobre alguns temas que podem e devem servir de orientação às políticas públicas de habitação. Dentre essas visões (função social da propriedade, participação social, igualdade de gênero, redução de riscos de desastres, conservação e restauração dos ecossistemas, etc.), destaque-se a preocupação do desenvolvimento econômico das moradias, com o crescimento sustentável, “reconhecendo a contribuição de setores informais e apoiando sua transição sustentável para a economia formal.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016, p. 7).

Na “chamada de ação” do documento, o acesso ao emprego mereceu tópicos concretos que devem ser levados em consideração para a satisfação da

moradia urbana. O emprego para atingir essa finalidade deve ser pleno, compatível com o crescimento sustentável, e calcado na igualdade.<sup>11</sup>

Não se admite mais pensar em omissão estatal como programa de governo para a moradia. Por muito tempo, deixou-se que se realizassem moradias informais sem qualquer critério, desde que não ficasse como obstáculo à modernização. Com o passar do tempo, aquele assento informal que não atrapalhava, e agora virou empecilho, era deslocado para outro lugar. Não há mais espaço para esse tipo de política.

O olhar para futuro exige que a dignidade dessas pessoas seja reconhecida (o que é uma obviedade, mas precisa ser dito). Nisso, o emprego digno e renda adequada se mostram como caminho necessário à habitação compatível.

## Conclusão

Como se viu, a moradia está intimamente ligada ao desenvolvimento econômico, como sempre esteve. No Brasil, no entanto, a falta de regulamentação marcou boa parte do tempo, o que causou um crescimento desordenado, marcado por uma segregação espacial pela desigualdade social e racial.

A política higienista e de modernização também não se preocupa com as populações instaladas, principalmente as de baixa renda e que ocupam as posições de trabalho informal. Essa população acaba virando um grupo extremamente vulnerável e que fica à mercê do Estado no intuito de recriar ou reurbanizar as cidades.

A Constituição Federal demonstra uma preocupação com o urbanismo, moradia e trabalho. Entretanto, uma visão partilhada desses direitos ainda

<sup>11</sup> Comprometemo-nos a promover a produtividade econômica, conforme o caso, proporcionando à força de trabalho acesso a oportunidades de geração de renda, conhecimentos, habilidades e equipamentos de educação que contribuam para uma economia urbana inovadora e competitiva. Comprometemo-nos também a aumentar a produtividade econômica por meio da promoção de emprego pleno e produtivo, trabalho digno e oportunidade de subsistência nas cidades e nos assentamentos humanos. Comprometemo-nos a promover, conforme o caso, emprego pleno e produtivo, trabalho digno para todos e oportunidades de subsistência nas cidades e nos assentamentos humanos, com especial atenção às necessidades e potencialidades de mulheres, jovens e migrantes, especialmente os mais pobres e aqueles em situação de vulnerabilidade, além de promover o acesso não discriminatório a oportunidades legais de geração de renda (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016, p. 17).

contribui para a segregação ou, no mínimo, dificulta sua superação. Este é, talvez, o maior desafio no cenário nacional. Como crescer de forma sustentável, com emprego, renda e moradia?

As opções setorizadas também decorrem do sistema federativo, com atribuições da União, Estados e Municípios. A política habitacional brasileira vem de cima para baixo, surge das políticas públicas eleitas pela União e migram para os Municípios, sem reconhecer questões sociais, locais e culturais.

Percebe-se que o Plano Diretor dos Municípios pode ser o principal instrumento de combate à desigualdade e, ao mesmo tempo, de promoção de uma moradia adequada e de um trabalho digno. No entanto, num sistema em que os municípios são obrigados a se adequar à política estabelecida pela União, certamente existe uma dificuldade a mais para ser superada.

Nesse caminho tortuoso, a Agenda Urbana da ONU para 2030 vem socorrer como importante instrumento interpretativo e de direção a ser seguido. Pensar em moradia e assentos urbanos sustentáveis implica em pensar em pleno emprego digno. Essa é a nova visão a ser tomada pela União, Estados e Municípios. A legislação brasileira (em todos os níveis) devem seguir esse padrão. Assim, uma legislação municipal que exija de empresas e empregadores auxílio na habitação e cotas de emprego para determinada localidade – antes de indevida intromissão – pode ser uma das possibilidades para o verdadeiro cumprimento dos fundamentos e dos objetivos da República Federativa do Brasil.

## Referências

BALBIM, Renato. A nova agenda urbana e a geopolítica das cidades. In: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, Cesar Buno (org.). *A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação*. Brasília, DF: IPEA, 2018. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180529\\_a\\_nova\\_agenda\\_urbana\\_e\\_o\\_brasil.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180529_a_nova_agenda_urbana_e_o_brasil.pdf). Acesso em: 4 abr. 2019.



BALBINO, Michelle Lucas Cardoso. Programa Minha Casa Minha Vida e a colisão entre direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, DF, v. 3, n. 1, p. 51-76, jan./jun. 2013.

BRASIL. Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. *Coleção de Leis do Império do Brasil*, Rio de Janeiro, 18 set. 1850.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. E-book. Disponível em: <https://www.saraiva.com.br/fundamentos-para-uma-teoria-juridica-das-politicas-publicas-5374878/p>. Acesso em: 28 jul. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Decreto n. 528, de 28 de junho de 1890. Regularisa o serviço da introdução e localização de imigrantes na Republica dos Estados Unidos do Brazil. *Coleção de Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 28 jun. 1890.

CANUTO, Elza Maria Alves. *Direito à moradia urbana: aspectos da dignidade da pessoa humana*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

COSTALDELLO, Angela Cassia. Perspectivas do desenvolvimento urbano à luz do direito fundamental à cidade. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder (coord.). *Globalização, direitos fundamentais e direito administrativo: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental: Anais do I Congresso da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

DELGADO, Gabriela Neves. A Centralidade do Trabalho Digno na Vida Pós-Moderna. *Revista Brasileira de Estudos Jurídicos*, n. 95, p. 271-301, jan./jun. 2007.

GONÇALVES, Nathália Assmann; WENCESLAU, Ethiene Vanila de Souza. A cidade que (re)produz racismo: uma análise materialista histórica das transformações urbanas no Brasil. In: MOTA, Maurício Jorge Pereira; MOURA, Emerson Affonso da Costa; TORRE, Alcino de Azevedo (org). *Desafios do planejamento urbano no século XXI: políticas públicas, democracia, economia e moradia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

IBGE. *Censo Demográfico 2010 Aglomerados subnormais – Informações territoriais*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/552/cd\\_2010\\_agrn\\_if.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/552/cd_2010_agrn_if.pdf). Acesso em: 30 abr. 2019.

IBGE. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98965.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012). Nota Técnica n. 5 (Dirur): Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)*. Brasília, DF: IPEA, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5668>. Acesso em: 3 ago. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Relatório brasileiro para o Habitat III / relator: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. Brasília, DF: ConCidades: IPEA, 2016. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-LAC-Brazil-Portuguese.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2019.

MARICATO, Erminia. *Metrópole, legislação e desigualdade. Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, n. 48, maio/ago. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a13.pdf>. Acesso em: 24 out. 2019.

MELO, Lígia. *Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MONTORO, André Franco. *Habitação – Família – Democracia. Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte: UFMG, 1965.

MOTA, Maurício Jorge Pereira; MOURA, Emerson Affonso da Costa; ANDRADE, Eric Santos de. *Política urbana brasileira e os instrumentos de intervenção na cidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

NETO, Lira. *Uma história do samba: volume I (as origens)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Nova Agenda Urbana, Habitat III*. 2016. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Angola.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf). Acesso em: 22 mar. 2019.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz (org.). *Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

TURVO (Município). *Lei Complementar Municipal n. 023*, de 26 de dezembro de 2018. Institui o Plano Diretor do Município de Turvo, estabelece princípios, diretrizes, objetivos e instrumentos para as ações de planejamento no município e dá outras providências. Turvo, 26 dez. 2018. Disponível em: <https://www.turvo.sc.gov.br/legislacao/index/detalhes/codMapaltem/17145/codNorma/405579>. Acesso em: 2 ago. 2019.



# Religiões de matriz africana sob uma perspectiva decolonial e a decisão do STF sobre a constitucionalidade do sacrifício de animais em rituais religiosos<sup>1</sup>

Michel Ferrari Borges dos Santos<sup>2</sup>

## Introdução

Este artigo aborda a religiosidade de matriz africana sob uma perspectiva decolonial, conjugada a uma análise social sobre o direito fundamental à liberdade religiosa quando das Constituições de 1824 e 1891 – uma vez que, notadamente esta última, formou uma concepção constitucional de laicidade estatal. A temática também é desenvolvida conforme se encontra estabelecida na Constituição Federal de 1988, para, posteriormente, tratar da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 494.601 – ocasião em que a Corte declarou constitucional a lei de proteção animal que, a fim de resguardar a liberdade religiosa, permite o sacrifício ritual de animais em cultos de religiões de matriz africana.

O objetivo é verificar de que forma as religiões de matriz africana foram recepcionadas no Brasil, buscando na história constitucional do país as bases que contornam o direito fundamental à liberdade religiosa conforme é compreendido hoje. Buscar-se-á identificar se o pensamento colonizador – hegemônico – cristão está presente no Recurso Extraordinário 494.601, que visou declarar

---

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – (Capes) Brasil – Código de Financiamento 001.

<sup>2</sup> Especialista em Direito Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público; Mestrando em Direitos Fundamentais Cíveis: A ampliação dos Direitos Subjetivos no Programa de Pós-graduação stricto sensu da Universidade do Oeste de Santa Catarina; Advogado.

inconstitucional uma legislação que resguardava a prática do sacrifício de animais em rituais religiosos de matriz africana. Para a análise, utiliza-se da teoria decolonial de Aníbal Quijano.

O estudo orienta-se por uma abordagem metodológica que combina aspectos analíticos e hermenêuticos na compreensão da dogmática constitucional que protege a liberdade religiosa, seu âmbito de proteção, e do princípio da laicidade estatal. Adverte-se, desde já, que as notas de rodapé que fazem referência à legislação do Brasil Império e República foram transcritas conforme a redação original da época.

O presente artigo está dividido em três partes. Primeiramente, faz-se uma abordagem da religiosidade africana no Brasil Império e Brasil República, através das características das Constituições de 1824 e 1891. Em um segundo momento, trabalha-se com o direito fundamental à liberdade religiosa na Constituição Federal de 1988, para, por fim, estudar-se o Recurso Extraordinário 494.601, ocasião em que o Supremo Tribunal Federal se manifestou, em março de 2019, sobre a constitucionalidade do sacrifício de animais em rituais religiosos de matriz africana.

## **1 As religiões de matriz africana – perspectivas decoloniais**

A história brasileira, assim como a da América Latina, é fortemente marcada por uma imposição de cultura europeia, branca e cristã. O direito fundamental à liberdade religiosa é analisado, neste momento, sob um olhar histórico-antropológico, objetivando entender como se constituiu o pluralismo religioso brasileiro, com enfoque nos conflitos que envolvem as manifestações culturais/religiosas não cristãs, bem como da legitimidade de seus praticantes professarem sua cultura publicamente (MONTERO, 2006, p. 49). Trabalha-se com o tema sob uma perspectiva decolonial, utilizando-se para isso algumas passagens de Quijano (2005), que desenvolve um olhar crítico em relação à formação dos Estados Latino-americanos como terras conquistadas, dominadas e colonizadas

por europeus, que impuseram uma nova sociedade aos povos nativos, dizimando a população indígena e tornando os negros escravizados. Essa imposição de uma nova cultura e uma religiosidade oficial cristã no Brasil trouxe reflexos sociais que são vistos hodiernamente, sendo o palco para conflitos religiosos que chegam à Corte Constitucional brasileira nesta segunda década do século XXI – como é o caso da polêmica que gira em torno do sacrifício de animais em rituais religiosos.

Partindo-se de uma perspectiva não somente brasileira, mas mais ampla, de como se deu a colonização da América Latina, tem-se que as relações sociais foram marcadas pela dominação, e as identidades do “índio”, do “negro” e do “colonizador” foram associadas à uma relação de hierarquia, lugares e papéis que a dominação impunha. Os povos que aqui estavam e os negros – que foram escravizados – foram colocados em uma situação de inferioridade supostamente natural, assim como suas culturas – e religiosidade. A incorporação do padrão europeu significou uma nova configuração cultural, articulada em uma ordem europeia, globalizada e hegemônica. A América Latina tem sua história marcada por repressão ao conhecimento, simbologias e padrões de expressão dos colonizados, que apreenderam culturalmente uma forma de viver típica reprodutora da dominação (QUIJANO, 2005, p. 117-121). Essas relações de dominação aconteceram por toda a América, em diferentes graus e de diferentes formas.

Os povos que viviam nas Américas possuíam linguagens, memórias e identidades específicas, mas foram reduzidos à nomenclatura única de “índios”. O mesmo ocorreu com os povos trazidos da então futura África – achantes, iorubás, zulus, congos, entre outros tantos –, que foram reduzidos a uma única identidade: “negros”. Nessa nova identidade, há uma conotação colonial, racial e negativa. Em virtude da relação de dominação, despoja-se esses povos de singularidades históricas – relegadas à uma identidade cultural hierarquicamente inferiorizada e articulada em uma estrutura de poder hegemônica. Essa perspectiva decolonial, vista sob o aspecto religioso, demonstra que a mesma primazia da raça branca e eurocêntrica que permitiu a exploração do negro enquanto escravo, considerando certas raças

como inferiores e como corpos domináveis e exploráveis (QUIJANO, 2005, p. 127-129), permitiu também a imposição de um padrão religioso cristão e católico.

Nesse sentido, destaca-se que as formas de expressões culturais dos indígenas e negros, dentro desse padrão europeu imposto na América Latina, e, mais notadamente, no caso brasileiro, figuraram como objeto de não reconhecimento estatal e, inclusive, em alguns casos, de repressão em meio policial. O propósito deste estudo se concentra em verificar como se estabeleceu religiosidade africana no cenário religioso do país, e, nesse sentido, conforme expõe Oro (2012, p. 557), o complexo afroreligioso é composto por muitas vertentes, trazendo como exemplos a Quimbanda, a Umbanda e o Batuque. Esse último, conforme o autor, representa a face mais africana, com características e rituais muito vinculados a antepassados, e simbologias que se identificam com as nações afro. Na umbanda, o sincretismo religioso se faz mais presente, onde se denota que houve a incorporação de elementos brasileiros – representados pelas religiões indígenas –, católicos e espíritas. Hodiernamente, as modalidades de culto historicamente marcadas pela concepção étnica, ultrapassaram essa fronteira e são frequentadas por diferentes etnias e classes sociais, porém as hostilidades continuam latentes.

Na Constituição outorgada de 1824 – Brasil Império –, as relações entre o Estado e a Igreja eram bem mais complexas que uma simples definição de “Estado confessional”. A liberdade religiosa foi tema de debate na Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil, em 1823, como um direito a ser reconhecido pelo ordenamento, sendo que, pautando-se em vários pontos de interesse – inclusive econômicos e pela necessidade de atrair imigrantes –, entendeu-se que a Religião Católica Apostólica Romana seria a religião do Estado, porém com um grau de tolerância em relação às demais crenças do universo cristão e judaico-cristão. Apesar da discussão acerca da matéria, os trabalhos da Assembleia não chegaram a uma concretização. Em 1824, o Imperador D. Pedro I



impôs a Constituição Política do Império do Brasil,<sup>3</sup> onde expressamente constava a continuação da Religião Católica Apostólica Romana como religião oficial do Império e a liberdade religiosa restou limitada sob alguns aspectos: outras religiões somente poderiam praticar seus cultos em âmbito doméstico, sendo que ninguém poderia ser perseguido por motivos religiosos, desde que a religião oficial do Estado fosse respeitada e não se ofendesse a moral pública (LEITE, 2014, p. 168-172).

A Constituição do Império restringia a prática de religiões em geral, sendo oficialmente reconhecida e privilegiada a religiosidade católica, que é uma religião não nacional. Leis e regulamentações editadas posteriormente demonstram que confissões não católicas sofreram duras restrições à liberdade de culto. Denota-se um exemplo da repressiva estatal no Código Criminal do Império, em seu art. 276,<sup>4</sup> que previa como crime a celebração de cultos de outra religião – que não a católica –, em casa ou edifício que possuísse forma exterior identificável como templo. Essa leitura, no entanto, não reflete rigorosamente a liberdade religiosa ao longo do século XIX, pois a partir dos anos 1850 aportaram no país imigrantes que professavam a fé protestante – não havendo relatos contundentes de perseguições a essas religiosidades que não eram católicas, e, portanto, não oficiais do Estado<sup>5</sup> (LEITE, 2014, p. 174-178). Referido dispositivo penal eclodiu principalmente na punição da população negra – formada por escravos que professavam crenças de matriz africana. Dessa forma, muitas referências culturais

<sup>3</sup> Art. 5. A Religião Catholica Apostolica Romana continuará a ser a Religião do Imperio. Todas as outras Religiões serão permitidas com seu culto domestico, ou particular em casas para isso destinadas, sem fórma alguma exterior do Templo. (BRASIL, 1824).

<sup>4</sup> Art. 276. Celebrar em casa, ou edificio, que tenha alguma fórma exterior de Templo, ou publicamente em qualquer lugar, o culto de outra Religião, que não seja a do Estado. Penas - de serem dispersos pelo Juiz de Paz os que estiverem reunidos para o culto; da demolição da fórma exterior; e de multa de dous a doze mil réis, que pagará cada um. (BRASIL, 1830).

<sup>5</sup> Estabelecidos no Brasil, os imigrantes protestantes encontraram dificuldades no exercício da sua religião mais em decorrência de ações da Igreja Católica, do que por atos do governo em si. Os documentos históricos apontam que o governo propriamente dito não se opunha à religiosidade protestante. Recorda-se, contudo, que a Igreja Católica Apostólica Romana ainda era oficialmente a religião adotada pelo Estado na Constituição do Império (LEITE, 2014, p. 178).

africanas foram destruídas, passando a apresentar mesclas com práticas religiosas que aqui se estabeleceram (CAMPOS; RUBERT, 2014).

As relações entre o Estado e religião sofreram profundas mudanças com a proclamação da República e com a edição do Decreto 119-A,<sup>6</sup> que tratava justamente da separação entre as duas instituições. A Constituição de 1891 – Brasil República – trouxe o princípio da laicidade estatal,<sup>7</sup> bem como, textualmente, assegurou a liberdade religiosa e de culto. Essa constituição é a matriz da laicidade e da liberdade religiosa no Brasil. Importante notar que, embora a República tenha trazido consigo essa separação entre Estado e religião, a verdade é que o princípio da laicidade estatal e o direito fundamental à liberdade religiosa<sup>8</sup> possuem uma história própria e autônoma, não necessariamente relacionada à causa republicana. Não há como negar, porém, que o nascimento do novo regime representa um momento institucional singular para a reorganização das relações entre Estado e religião (LEITE, 2014, p. 179-181). Assim, o processo de implementação do princípio da laicidade estatal no Brasil alocou a religião na sociedade civil, e, com uma noção de “religião” desenvolvida com base no cristianismo, desenvolveu-se a ideia do direito à liberdade religiosa. As práticas populares e ligadas à cultura africana não eram vistas como uma forma de religiosidade (MONTERO, 2006, p. 49-52).

No desenvolvimento do Brasil enquanto um Estado laico, algumas manifestações culturais que eram vistas como feitiçaria e curandeirismo só conseguiram ser descriminalizadas quando passaram a se declarar confissões religiosas, para então abrigarem-se sob o manto da liberdade de culto. O modelo padrão-referência de o que seria uma “religião”, era a igreja católica, o que denota novamente a característica colonizadora que pairou sob o Brasil – com todas

<sup>6</sup> Proíbe a intervenção da autoridade federal e dos Estados federados em materia religiosa, consagra a plena liberdade de cultos, extingue o padroado e estabelece outras providencias. (BRASIL, 1890a).

<sup>7</sup> Art. 11 - É vedado aos Estados, como à União: [...] 2º) estabelecer, subvencionar ou embaraçar o exercício de cultos religiosos. (BRASIL, 1891).

<sup>8</sup> Art. 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: § 3º - Todos os indivíduos e confissões religiosas podem exercer pública e livremente o seu culto, associando-se para esse fim e adquirindo bens, observadas as disposições do direito comum. (BRASIL, 1891).

aqueles atributos e objetivos socialmente homogeneizantes. Em um quadro de confusas práticas da população, o que era considerado religião possuía proteção jurídica e práticas consideradas “magias” deveriam ser combatidas (MONTERO, 2006, p. 49-52) – é o que se denota também pelas disposições do Código Penal de 1890 aprovado pelo Governo Provisório, notadamente no art. 157 e no art. 158<sup>9</sup> (LEITE, 2014, p. 203). As práticas de curandeirismo e os terreiros foram pouco a pouco, já no século XX, assumindo o estatuto de religiões para fugir da criminalização e se proteger das sanções legais – amparando-se muitas vezes sob a rubrica de “espíritas”, pois essa prática era mais facilmente aceita como religiosa do que aquelas vinculadas à nação africana (MONTERO, 2006, p. 53).

## 2 O direito fundamental à liberdade religiosa na Constituição Federal de 1988 – direito à crença e ao culto

Após essa abordagem inicial, que passou pela instituição do catolicismo como religião oficial, do estabelecimento da liberdade religiosa e do princípio da laicidade estatal nas primeiras constituições brasileiras, bem como das referências aos artigos que previam práticas de curandeirismo, magia e espiritismo como crimes contra a saúde pública, parte-se, em um salto, à análise de como é o tratamento ao direito fundamental à liberdade religiosa na Constituição Federal de 1988 – que, adianta-se: é atenta ao fenômeno religioso, bem como ao princípio

<sup>9</sup> O Código Penal de 1890 manteve boa parte dos tipos penais do Código Criminal de 1830, mas houve alguns acréscimos que merecem ser aqui destacados, por relacionarem-se direta ou indiretamente, com religiões então vinculadas ao espiritismo (LEITE, 2014, p. 203) – e aqui se enquadravam as religiosidades de matriz africana, que sofriam repressão policial por meio dos “Crimes contra a saúde pública”. Veja-se: Art. 157. Praticar o espiritismo, a magia e seus sortilégios, usar de talismans e cartomancias para despertar sentimentos de ódio ou amor, inculcar cura de molestias curáveis ou incuráveis, emfim, para fascinar e subjugar a credulidade publica: Penas - de prisão celular por um a seis meses e multa de 100\$ a 500\$000 [...]

Art. 158. Ministras, ou simplesmente prescrever, como meio curativo para uso interno ou externo, e sob qualquer forma preparada, substancia de qualquer dos reinos da natureza, fazendo, ou exercendo assim, o officio do denominado curandeiro: Penas - de prisão celular por um a seis meses e multa de 100\$ a 500\$000. [...]. (BRASIL, 1890b).

da separação entre confissões religiosas e Estado.<sup>10</sup> A abordagem será costurada com informações de fatos que envolvem hodiernamente os rituais das religiões de matriz africana, sendo que se concorda e se entende muito adequada a concepção de Leite (2014, p. 200), quando diz que os relatos de confissões minoritárias “parecem ser o melhor caminho para se medir o grau de eficácia da liberdade de crença e de culto, considerando-se tratar-se de uma liberdade que mais interessa às minorias.” Salienta-se a questão de que o percurso histórico analisado é forte premissa para o entendimento que se atribuirá ao direito fundamental à liberdade religiosa no presente.

O quadro dogmático constitucional de 1988 versa sobre a questão religiosa em deferentes dispositivos, mas o que interessa ao estudo deste ensaio é especificamente como se estabelece o direito fundamental à liberdade religiosa. O art. 5º<sup>11</sup> consagra – em três incisos –, dois direitos fundamentais distintos, mas interligados: a liberdade de consciência e a liberdade de religião. No inc. VI, primeira parte, garante-se inviolável a liberdade de consciência, que resta fortalecida no inc. VIII, quando é garantido ao indivíduo o direito à objeção de consciência. A liberdade de consciência é a autonomia moral prática que possui o indivíduo de se autodeterminar quanto a padrões existenciais e éticos. É um direito mais amplo que a liberdade de religião – abrangendo os campos filosóficos, ideológicos e

<sup>10</sup> A Constituição Federal de 1988, seguindo os passos das demais Constituições republicanas, instituiu o Estado laico em seu art. 19, inc. I, com a seguinte redação:

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público; [...].

O Estado laico encontra-se harmonizado a um modelo estatal que respeita todas as formas de religiosidade, e também o ateísmo, afastando-se de qualquer concepção sobre uma “verdade religiosa”. (BRASIL, 1988; LEITE, 2014, p. 326).

<sup>11</sup> 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:

VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;

VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;

VII - é assegurada, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva. (BRASIL, 1988).

políticos. O direito fundamental à liberdade religiosa configura-se em um direito complexo, englobando a liberdade de ter, não ter, deixar de ter ou até mesmo ter mais que uma religião, desdobrando-se em várias previsões: liberdade de crença – conforme segunda parte do inc. VI –, liberdade de culto – terceira parte do inc. VI –, o direito à assistência religiosa – inc. VII –, entre outros direitos fundamentais somados à peculiaridades de perspectiva religiosa: reunião, associação e privacidade em matéria religiosa (WEINGARTNER NETO; SARLET, 2016, p. 63).

Quanto aos direitos fundamentais à liberdade de crença e à liberdade de culto, merece atenção neste momento as considerações feitas por Leite (2014, p. 315), às quais se entende muito pertinentes e adequadas. Defende-se que ambas as liberdades – de crença e de culto – compreendem a livre manifestação exterior da religião,<sup>12</sup> sendo igualmente tuteladas pela Constituição Federal de 1988. A diferença entre elas se dá em aspectos muito peculiares e que permitam observar determinada exteriorização cultural. Nesse sentido, exemplifica-se: um sujeito rezando em silêncio em uma praça pública estaria exercendo sua liberdade de crença, enquanto um grupo de sujeitos rezando da mesma forma e em conjunto em uma praça pública estariam exercendo as suas liberdades de culto. O autor continua explicando que o mais importante não é diferenciar essas liberdades, mas salientar que a inviolabilidade da liberdade de consciência está assegurada na constituição, assim como o livre exercício do culto. E, muito relevante que se destaque: o panorama constitucional não traz referências aos bons costumes ou à ordem pública como limites ao culto religioso. Assim, restrições impostas à liberdade de culto devem ser frutos de uma interpretação sistemática da Constituição, sem basear-se em termos vagos como “a ordem pública”.

Apesar da atenção constitucional no que tange à liberdade religiosa – crença e culto –, Oro, Carvalho e Scuro (2017, p. 234), denotam que são recorrentes

<sup>12</sup> Conforme Leite (2014, p. 312), não haveria sentido na diferenciação clássica que defende a liberdade de culto como a exteriorização da liberdade de crença. Para o autor, a ideia de liberdade de crença como uma “liberdade interna” não precisaria ser tutelada pelo direito, e, por este motivo, entende que a manifestação para o mundo exterior ao sujeito faz parte de ambas as liberdades.

no Brasil do século XXI projetos de lei que afetam direta ou indiretamente os cultos de matriz africana. Os autores elencaram alguns projetos municipais, estaduais e federais, que mobilizaram intensamente a comunidade afroreligiosa no meio político e social. No Estado do Rio Grande do Sul, no âmbito do Município de Porto Alegre, o vereador e pastor evangélico Almerindo Filho apresentou o projeto de lei complementar 018/07, que foi aprovado e sancionado pelo prefeito interino Eliseu Santos, também evangélico, sendo incluída uma previsão no Código de Limpeza Urbana do Município que veda o depósito de animais mortos em passeios, vias, logradouros, riachos, lagos e em entre outros lugares. Houve reação da comunidade afroreligiosa, que, representada pelo vereador Guilherme Barbosa, propôs um projeto de lei complementar 016/08, excetuando a referida proibição legal no caso de liturgias de matriz africana, projeto aprovado em 2008. Além desses projetos de lei que tramitaram no Rio Grande do Sul e que envolveram fortemente o debate acerca dos cultos de religiões de matriz africana, faz-se referência a outros projetos que visavam restringir o sacrifício de animais em cultos afroreligiosos: nos Estados de São Paulo e Bahia e também a nível federal.<sup>13</sup>

Percebeu-se um ponto polêmico quanto aos proponentes dos projetos de lei que visavam proibir ou de alguma forma dificultar a prática do sacrifício de animais em cultos afroreligiosos: as iniciativas partiram de legisladores pertencentes – em grande maioria – a religiosidades evangélicas pentecostais ou neopentecostais. Neste caso, denota-se uma coincidência da perspectiva

<sup>13</sup> No ano de 2010, na cidade de Piracicaba, em São Paulo, o vereador que se declarava cristão, Laércio Trevisan, conseguiu aprovar o projeto de lei 202/2010, que posteriormente não foi sancionado pelo prefeito da época, Jarbas Negri. Referido projeto legislativo causou grande polêmica no meio afroreligioso. Em 2013, na capital da Bahia, gerou protestos entre os adeptos das religiões de matriz africana, o projeto de lei 308/2013, que proibia o sacrifício de animais em rituais religiosos no município. O projeto foi barrado na Comissão de Justiça, que o entendeu inconstitucional. Em 2015, na cidade de São José do Rio Preto, em São Paulo, o vereador evangélico Carlão dos Santos apresentou um projeto de lei 58/2015, que proibia o sacrifício de animais em rituais religiosos, que também restou barrado na Comissão de Justiça. Em 2012, em âmbito federal, o deputado evangélico Marcos Feliciano apresentou o projeto de lei 4331, que se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados, que visa estabelecer sanção penal e administrativa para quem pratica o sacrifício de animais em rituais religiosos (CARVALHO; ORO; SCURO, 2017, p. 234).

dos religiosos neopentecostais com os ativistas da causa animal: ambos os segmentos têm afinidade na luta para a proibição da prática. Para Oro, Carvalho e Scuro (2017, p. 247-248), denota-se nestes casos e nos pensamentos expostos a atribuição de um valor privilegiado ao paradigma de hegemonia europeia: é como se as religiosidades dos parlamentares estivessem em um grau evolutivo de modo a poder suplantam a religiosidade alheia – olhando-se o caso através de uma perspectiva decolonial, que, para os autores, demonstram a necessidade de relativização da lógica europeia imposta ao mundo colonial em seu conjunto.

Não há que se mencionar os casos como de fáceis resoluções ao direito constitucional brasileiro, mas, conforme expõe Leite (2014, p. 168), o desafio na compreensão do direito fundamental à liberdade religiosa é a sua dificuldade de compreendê-la sob uma perspectiva mais inclusiva e voltada às crenças minoritárias. O tema envolvendo o sacrifício de animais em rituais religiosos de religiões de matriz africana chegou ao Supremo Tribunal Federal, sendo que, após inúmeros debates doutrinários e jurisprudenciais em tribunais locais, tem-se hoje uma posição da Corte Guardiã dos direitos fundamentais acerca da matéria. Vejamos na seção seguinte.

### **3 O sacrifício de animais em rituais religiosos e o posicionamento do Supremo Tribunal Federal NO Recurso Extraordinário n. 494.601**

O sacrifício de animais, ritual típico de algumas religiões de matriz africana, constitui um tema polêmico nas sociedades latino-americanas. Para os membros de religiões afro, o sacrifício de animais representa a centralidade de muitas de suas simbologias religiosas, sendo uma prática assegurada pela Constituição Federal de 1988, quando garante o direito fundamental à liberdade religiosa e de culto. Para outras instituições e atores sociais, essa prática representa um primitivismo que afronta os direitos dos animais, devendo ser coibida pelo

Estado (CARVALHO; ORO; SCURO, 2017, p. 229-230). Além de gerar polêmicas na sociedade civil, o sacrifício de animais em rituais religiosos reverbera tensões nas Câmaras de Vereadores, nas Assembleias Legislativas e no Congresso Nacional, com a tentativa de proibi-la por meio lei – conforme enumerado anteriormente, vários projetos foram propostos em diferentes estados e municípios brasileiros. Neste momento, analisa-se a produção da legislação do Estado do Rio Grande do Sul, agora em âmbito estadual, passo a passo, até o momento em que o caso chegou ao Supremo Tribunal Federal, que se posicionou, em maio de 2019, pela constitucionalidade do sacrifício de animais em rituais religiosos.

No ano de 2003, o então deputado estadual gaúcho e também pastor evangélico, Manoel Maria dos Santos, apresentou um projeto de lei para a criação de um Código Estadual de Proteção aos Animais. A primeira versão deste projeto proibia algumas atividades que envolvessem maus tratos ou morte de animais, e entre elas, vedava expressamente a realização de “cerimônias religiosas” e “feitiços” que praticassem imolação animal – conforme a redação inicialmente apresentada do art. 2<sup>o</sup><sup>14</sup> do projeto de lei. As referências à “cerimônia religiosa” e “feitiço” tinham como destinatários claros as religiões de matriz africana, pois são elas que em seus cultos fazem o sacrifício de animais – ou, como seus praticantes preferem chamar, a sacralização animal –, e são elas que são acusadas de maus tratos e crueldade aos animais em seus rituais. À época, o projeto de lei gerou discussões e debates nos meios afrorreligiosos e afropolíticos, o que forçou a alteração do texto, sendo aprovado com uma nova redação,<sup>15</sup> que passou a não

<sup>14</sup> Esse projeto de lei, de n. 447/1991, proposto pelo parlamentar Manoel Maria dos Santos, em seu art. 2º - conforme redação inicial -, ditava que: “É vedado: realizar espetáculos, esporte, tiro ao alvo, cerimônia religiosa, feitiço, rinhadeiras, ato público ou privado, que envolvam maus tratos ou a morte de animais, bem como lutas entre animais da mesma espécie, raça, de sua origem exótica ou nativa, silvestre ou doméstica ou de sua quantidade.”

<sup>15</sup> Artigo 2º - Redação aprovada – Lei n. 11.915/2003: É vedado: I - ofender ou agredir fisicamente os animais, sujeitando-os a qualquer tipo de experiência capaz de causar sofrimento ou dano, bem como as que criem condições inaceitáveis de existência; II - manter animais em local completamente desprovido de asseio ou que lhes impeçam a movimentação, o descanso ou os privem de ar e luminosidade; III - obrigar animais a trabalhos exorbitantes ou que ultrapassem sua força; IV - não dar morte rápida e indolor a todo animal cujo extermínio seja necessário para consumo; V - exercer a venda ambulante de animais para menores desacompanhados por responsável legal; VI - enclausurar animais com outros que os molestem ou aterrorizem; VII - sacrificar animais com



mais proibir a realização de “cerimônias religiosas” ou “feitiços” envolvendo a morte de animais, mas que vedou, entre outras práticas, aquelas que causassem sofrimento ao animal ou que não lhe dessem uma morte rápida quando seu extermínio fosse necessário para o consumo. O novo texto foi aprovado, transformando-se na Lei n. 11.915/2003 (CARVALHO; ORO; SCURO, 2017, p. 232).

Mesmo com a nova redação, a legislação então aprovada causou temor nos meios afroreligiosos, pois haveria uma possível repressão às práticas sacrificiais. Na sequência dos acontecimentos, o deputado estadual e único representante afrodescendente no parlamento gaúcho, Edson Portilho, apresentou um projeto de lei que para acrescentar o § único ao art. 2º, do Código Estadual de Proteção aos Animais daquele Estado. O projeto permitia expressamente que os religiosos de matriz africana praticassem seus rituais sacrificiais com animais destinados à alimentação humana e sem resquícios de crueldade. Referida legislação foi aprovada através Lei n. 12.131/2004<sup>16</sup> – projeto de Lei n. 282/2003, do Estado do Rio Grande do Sul.<sup>17</sup> As razões invocadas pelo legislador para que fosse acrescentada a expressa previsão pela possibilidade de os sacrifícios de animais em religiões de matriz africana, se deu porque o Código de Proteção aos Animais Gaúcho vinha sendo interpretado de forma a fazer com que os locais de cultos afroreligiosos sofressem autuação estatal, através da ação de setores da sociedade civil, que

---

venenos ou outros métodos não preconizados pela Organização Mundial da Saúde - OMS -, nos programas de profilaxia da raiva. (PORTO ALEGRE, 2003).

<sup>16</sup> A lei que introduziu o § único ao art. 2º, do Código Estadual de Proteção aos Animais do Rio Grande do Sul, foi regulamentada pelo governador daquele Estado, por meio do decreto 43.252. Considerando que é inviolável a liberdade de consciência e de crença e assegurado o livre exercício de cultos religiosos, o decreto estabeleceu que para o exercício de cultos religiosos, cuja liturgia decorre de religiões de matriz africana, poderão ser utilizados somente aqueles animais destinados à alimentação humana, sem utilização de recursos de crueldade para a sua morte. (RIO GRANDE DO SUL, 2004).

<sup>17</sup> Em 2015, a deputada do estado do Rio Grande do Sul, Regina Becker Fortunati, apresentou um projeto de Lei 21/2015, que objetivava revogar o § único ao art. 2º, do Código Estadual de Proteção aos Animais, que permitia os afroreligiosos sacrificarem animais em seus rituais. Conforme o projeto da deputada, a redação original do Código Estadual de Proteção aos Animais deveria ser restabelecida, para proibir a realização de atos que envolvam a morte de animais, entre eles “cerimônias religiosas” e “feitiços”. A Comissão de Constituição e Justiça entendeu o projeto inconstitucional (CARVALHO; ORO; SCURO, 2017, p. 235-236).

utilizavam a legislação para denunciar as práticas religiosas às autoridades públicas.<sup>18</sup>

Em 2003, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade 70010129690 no Tribunal de Justiça daquele Estado, objetivando declarar inconstitucional a Lei Estadual n. 12.131/2004, que acrescentou o § único ao art. 2º, do Código de Proteção aos Animais. Entre outros argumentos, o órgão sustentou que a legislação teria privilegiado as religiões de matriz africana, privilegiando a prática de apenas uma expressão cultural, sendo tal conduta incompatível, entre outros dispositivos elencados, com o art. 19, inc. I, da Constituição Federal de 1988, que estabelece o princípio da laicidade estatal. A ação restou julgada improcedente naquele tribunal, de modo a entender que a legislação era constitucional ao prever os cultos e liturgias das religiões de matriz africana como uma exceção às vedações constantes no Código Estadual de Proteção aos Animais – assegurando o direito fundamental à liberdade de culto –, permitindo-se, assim, a imolação de animais em rituais religiosos – com a ressalva de que a prática deve ocorrer sem excessos e sem crueldade.

A demanda subiu ao Supremo Tribunal Federal através do Recurso Extraordinário 494.601, ocasião em que o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul arguiu a inconstitucionalidade da norma perante o Guardião constitucional. O órgão ministerial argumentou, dentre outras questões, que a inconstitucionalidade da norma se daria pelo fato de a lei estadual enquadrar como permitido o sacrifício de animais enquanto exercício de cultos de religiões específicas, as liturgias “das religiões de matriz africana”, tendo assim afrontado o princípio da isonomia. Essa concessão de privilégio a determinada religiosidade seria incompatível com a natureza laica do Estado. Referiu-se que o que estaria

<sup>18</sup> Justificativa constante no projeto de Lei n. 282/2003: “[...], faz-se necessária a apresentação deste projeto de lei que define, em parágrafo único, a garantia constitucional que vem sendo violada por interpretações dúbias e inadequadas da Lei n. 11.915, de 21 de maio de 2003 que instituiu o Código Estadual de Proteção aos Animais. Face a essa dubiedade de interpretação, os Templos Religiosos de matriz africana vêm sendo interpelados e autuados sob influência e manifestação de setores da sociedade civil que usam indevidamente esta lei para denunciar ao poder público práticas que, no seu ponto de vista, maltratam os animais.” (RIO GRANDE DO SUL, 2003).

em jogo seria o equacionamento entre o direito fundamental à liberdade de crença e a proteção aos animais, sendo que a declaração de inconstitucionalidade da legislação não inviabilizaria a prática da religiosidade de matriz africana. A Procuradoria Geral da República peticionou de modo a divergir do entendimento do Ministério Público do Rio Grande do Sul, preconizando o conhecimento e desprovimento do recurso, ou seu provimento parcial para suprimir da redação legislativa a expressão “de matriz africana”, permanecendo o dispositivo de forma a não enquadrar nas vedações do Código de Proteção Animal o livre exercício de culto das religiões – sem especificação de qual.

O Ministério Público do Rio Grande do Sul sustentou oralmente no plenário da Corte Constitucional que o caso revelava um antagonismo entre duas normas constitucionais: o art. 5º, inc. VI, que garante o direito fundamental à liberdade de culto e o art. 225, § 1º,<sup>19</sup> que veda práticas de crueldade contra os animais e protege o meio ambiente. A posição ministerial entendeu que constitucionalmente há uma definição de meio ambiente que orienta condutas e princípios de forma a proibir práticas cruéis contra animais e que coloquem espécies em risco, sendo o abate do animal em ritual religioso desnecessário e ofensivo à dignidade animal. Assim, arguiu-se que ao Estado cabe coibir práticas que sujeitem animais a tratamentos cruéis e que, em regra, não se admite ponderação, somente podendo ser considerada legítima a manifestação religiosa que não ofender o princípio constitucional da vedação à crueldade. Asseverou-se que a evolução civilizacional não permitiria a imolação animal em rituais religiosos, considerando-se a morte desnecessária um tratamento cruel por si só. Assim, pugnou-se pela declaração de inconstitucionalidade da lei, para reconhecer que o puro e simples abate de animal em ritual religioso é uma prática cruel.

<sup>19</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. (BRASIL, 1988).

Importante trazer o contraponto exposto por Hédio Silva Júnior, representante da União de Tendas de Umbanda e Candomblé do Brasil e do Conselho Estadual da Umbanda e dos cultos afrobrasileiros do Rio Grande do Sul, que atuou no caso como *amicus curiae*. Começou sua sustentação oral referindo que os defensores dos animais que estiveram em sustentação oral naquele Supremo Tribunal Federal usavam sapatos de couro. Defendeu a ideia de que o caso em julgamento representava um racismo religioso, uma vez que muitas outras religiões praticam atos sacrificiais e não geram comoção por parte de órgãos públicos – como é o caso da crença judaica. Sustentou que grande parte dos jovens negros que são mortos nas periferias do Brasil geram menos comoção social do que a galinha utilizada na macumba. Trouxe questões raciais ao seu discurso, no sentido haver uma radical proteção à galinha neste caso porque ela é parte integrante dos rituais religiosos afrobrasileiros. Terminou sua sustentação enaltecendo a rica geografia de identidades culturais que compõem o Brasil, referindo que as religiões de matriz africana postulavam respeito e o desprovimento do recuso extraordinário.

O relator, ministro Marco Aurélio, proferiu seu voto entendendo a questão como das mais relevantes e delicadas, pois define se lei estadual pode autorizar o sacrifício de animais em rituais afroreligiosos. O relator afirmou que o princípio da laicidade estatal não permite o menosprezo ou a supressão de rituais religiosos – especialmente daqueles característicos de religiões minoritárias e –, como é o caso das religiões de matriz africana, revestidos de profundo sentido histórico e social. Entendeu como inviável que a legislação possibilite a imolação animal somente às religiões de matriz africana, devendo a proteção ser linear e estendida a todas as religiosidades, sendo que esse entendimento não afastaria a tutela dos animais – prevista constitucionalmente no art. 225. Sustentou revelar-se desproporcional impedir todo e qualquer sacrifício de animais em rituais religiosos, pois isso aniquilaria o exercício do direito de crença de determinados grupos – sendo que diariamente a população come carne de diversas espécies.

Votou no sentido de dar parcial provimento ao recurso extraordinário, de forma a assentar a constitucionalidade de sacrifício de animais em rituais religiosos de qualquer natureza – e não somente nas liturgias de religião de matriz africana –, vedada a prática de maus tratos e condicionado o abate para o consumo da carne. O ministro Alexandre de Moraes, acompanhado pelo ministro Gilmar Mendes, também concedeu interpretação conforme à legislação, com parcial provimento do recurso, para estender a possibilidade de imolação a todas as religiões – entendimento que restou vencido.

O ministro Edson Fachin votou de forma a agregar um elemento distinto em seu voto. Sob outro ponto de vista, chegou à conclusão de que o § único, do art. 2º, da lei estadual gaúcha, é integralmente constitucional e que a pretensão ministerial apresentada na petição inicial e na tribuna da Corte não encontra agasalho constitucional. Nos termos no art. 215, § 1º,<sup>20</sup> da Constituição Federal de 1988, asseverou a obrigação imposta ao Estado brasileiro de proteger as manifestações das culturas populares indígenas, afrobrasileiras, e de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional, sendo que a liberdade religiosa é para essas comunidades vivenciada a partir de práticas não institucionais. Relatou que a utilização de animais é intrínseca à essência das religiões de matriz africana, que devem ser protegidas pela alta estigmatização social que sofrem, fruto de um preconceito estrutural. Votou, portanto, no sentido de reconhecer a constitucionalidade integral do dispositivo e pelo desprovimento total do recurso. Finalizou estendendo sua interpretação pela possibilidade de o sacrifício animal acontecer em outras religiosidades, mas que a previsão legislativa expressa às “religiões de matriz africana” era constitucional, pois visaria proteger culturas que historicamente sofreram preconceitos.

<sup>20</sup> Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.  
§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. (BRASIL, 1988).

Da mesma forma, acompanhando o ministro Edson Fachin, votaram os ministros Ricardo Lewandowski, Luís Fux, Dias Toffoli, Rosa Weber, Luís Roberto Barroso e Carmen Lúcia. Importante observar que o ministro Barroso acrescentou informações de que nos rituais de religiões de matriz africana não é admitido nenhum tipo de crueldade ao animal, devendo a morte acontecer sem dor e de forma rápida. Ademais, também de acordo com essas liturgias, o abate do animal não produz desperdício da proteína, que, dentro da crença, é servida tanto para os deuses quanto para os devotos, assim como para famílias de baixo poder aquisitivo que vivem nas proximidades dos terreiros. A ministra Carmen Lúcia também chamou atenção para pontos relevantes quando mencionou que as religiões de matriz africana merecem o reconhecimento legislativo, pois são vítimas de preconceitos que entendem que suas crenças são de menor importância, remontando-se à questão histórica de que o que vinha dos “senhores europeus” era visto como melhor do que o que trouxeram os negros africanos que no Brasil chegaram e foram escravizados. São os votos vencedores, que entenderam pela total constitucionalidade da legislação gaúcha.

Importante considerar que todos os votos foram no sentido de admitir o sacrifício de animais em nos ritos religiosos, sendo que a unanimidade da Corte entendeu que a lei do estado do Rio Grande do Sul é constitucional. As divergências que ocorreram são quanto a interpretação conforme da lei questionada, ocasião em que os ministros vencidos entenderam que a menção que a legislação fez às “religiões de matriz africana” deveria ser suprimida para estender a legitimidade da prática de imolação animal a todas as outras. Os votos cuja tese venceu entenderam que o sacrifício de animais faz parte da religiosidade de várias crenças e é uma prática legítima, sendo que a menção às “religiões de matriz africana” era constitucional porque essas sofriam estigmatização social.

Para finalizar, observa-se como no caso do sacrifício de animais em rituais religiosos se evidencia o discurso colonial – hegemônico – cristão. Os ativistas da causa animal, assim como a ação intentada pelo Ministério Público

gaúcho, notadamente em sustentação oral no Supremo Tribunal Federal, veem a sacralização animal como um ato de crueldade, ultrapassado e primitivo, que precisa evoluir para ser condizente com a modernidade. Assim é a concepção de mundo eurocêntrica, onde Quijano (2005) estabelece que às Américas foi imposto um modo de vida padrão e que outras visões de mundo não teriam vez, pois arcaicas. Ainda: atenta-se ao fato de que o alvo dessas ações são os mesmos grupos que tiveram seus antepassados escravizados, cujas culturas são até hoje, conforme se viu no elencado até aqui, consideradas primitivas – pois inadaptadas à sociedade hegemônica-eurocêntrica-imposta. A perspectiva decolonial na análise dos casos de sacrifício de animais em rituais religiosos denota que as ideias herdadas de uma perspectiva racionalizante europeia não conseguem contemplar o sacrifício animal como um ritual sagrado de outra religiosidade também legítima (CARVALHO; ORO; SCURO, 2017, p. 246-248).

Finaliza-se este escrito com o raciocínio de Leite (2014, p. 201), para quem, analisando histórias de perseguição às religiões minoritárias, verifica-se um aspecto muito importante do direito fundamental à liberdade religiosa: a garantia desta liberdade muitas vezes depende da maneira como uma autoridade lida com uma religião diversa da sua. No Supremo Tribunal Federal as religiões de matriz africana encontraram o abrigo constitucional para professarem – e legitimarem – seus cultos.

## Conclusão

Chega-se à conclusão deste trabalho com uma dimensão mais clara das polêmicas que o direito fundamental à liberdade religiosa, desdobrado em suas variadas formas de expressão – a liberdade de culto, por exemplo – adquire quando do debate constitucional, notadamente quando vinculado às expressões de religiões formadoras do processo civilizatório nacional, como é o caso das religiões de matriz africana, que são práticas socialmente estigmatizadas na

formação do Estado brasileiro. Através de apontamentos históricos, demonstrou-se que o Brasil se estabeleceu na sociedade que é hoje através de uma perspectiva europeia, hegemônica e colonizadora, que impôs seus postulados para o povo durante anos de uma história não tão distante. E continua a impor, pois faz parte de uma racionalidade constituída.

Em vários momentos nos últimos anos – século XXI –, através de tentativas legislativas apontadas no decorrer do ensaio, cujo objetivo principal era frustrar os rituais de imolação animal praticados pelas religiões de matriz africana, e também através do recurso extraordinário 494.601 – que objetivou declarar qualquer morte animal em ritual religioso como inadmissível e cruel –, conforme sustentação oral no Supremo Tribunal Federal, observou-se a importância que um olhar decolonial adquire quando se trata de relações – polêmicas –, frutos de divergências culturais – e também religiosas.

Comporta salientar que, após a abordagem realizada, vislumbra-se desarrazoada a pretensão que visa proibir o culto religioso que pratica a imolação – sacralização – animal sob qualquer forma. A Constituição Federal de 1988 realmente e de forma justa veda a crueldade contra animais, porém a religiosidade africana, conforme restou explicitado pelos ministros no recurso extraordinário, sacrifica o animal de forma indolor e se utiliza da carne para consumo. A crueldade inerente à morte não é passível de repressão estatal, caso contrário o simples ato de comer a carne de um animal também seria eivado de vício de inconstitucionalidade. Restrições à liberdade religiosa devem acontecer tendo em vista uma interpretação sistemática da Carta Política que rege os direitos fundamentais do Brasil e não de forma generalizada através de legislação ou decisões judiciais em controle de constitucionalidade – também generalizantes.

O Supremo Tribunal Federal conseguiu, na decisão proferida no recurso extraordinário 494.601, mesmo sem denotar expressamente as “teorias decoloniais”, olhar para as religiões minoritárias de forma inclusiva e de maneira



a “descolonizar” um pensamento europeu hegemônico colonizador arraigado na racionalidade popular.

## Referências

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891). Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 24 fev. 1891.

BRASIL. Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824). Manda observar a Constituição Política do Imperio, offerecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. *Coleção de Leis do Império do Brasil*, Rio de Janeiro, 22 abr. 1824.

BRASIL. *Constituição: República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto n. 119-A, de 7 de janeiro de 1890. Prohibe a intervenção da autoridade federal e dos Estados federados em materia religiosa, consagra a plena liberdade de cultos, extingue o padroado e estabelece outras providencias. *Coleção de Leis do Império do Brasil*, Rio de Janeiro, 7 de janeiro de 1890a.

BRASIL. Decreto n. 847, de 11 de outubro de 1890. Promulga o Código Penal. *Coleção de Leis do Império do Brasil*, Rio de Janeiro, 13 dez. 1890b.

BRASIL. Lei de 16 de dezembro de 1830. Manda executar o Codigo Criminal. *Coleção de Leis do Império do Brasil*, Rio de Janeiro, 8 jan. 1831.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 494.601 RS. Relator: Ministro Marco Aurélio; Relator para acórdão: Ministro Alexandre de Moraes. v. u., julgamento em 9 de agosto de 2018. *Diário de Justiça da União*, Brasília, DF, 10 ago. 2018.

CAMPOS, Isabel Soares; RUBERT, Rosane Aparecida. Religiões de matriz africana e a intolerância religiosa. Cadernos do LEPAARQ – Textos de Arqueologia, Antropologia e Patrimônio. *Laboratório de Ensino e Pesquisa em Antropologia e Arqueologia*, Pelotas/RS, v. 11, n. 22, p. 294-307, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/lepaarq/article/view/3390/3424>. Acesso em: 14 jun. 2019.

CARVALHO, Erico Tavares; ORO, Ari Pedro; SCURO, Juan. O sacrifício de animais nas religiões afro-brasileiras: uma polêmica recorrente no Rio Grande do Sul. *Religião e Sociedade*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 229-253, 2017. Disponível em: <http://web.a.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=0c6ed5a3-8de1-446c-87e5-b714d031e165%40sessionmgr4006>. Acesso em: 15 maio 2019.

MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. *Liberdade religiosa numa comunidade constitucional inclusiva: dos direitos da verdade aos direitos do cidadão*. Coimbra: Ed. Coimbra, 1996.

MONTERO, Paula. Religião, pluralismo e esfera pública no Brasil. *Novos estud.* – CEBRAP, São Paulo, n. 74, p. 47-65, mar. 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002006000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000100004&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 19 maio 2019.

ORO, Ari Pedro. O atual campo afro-religioso gaúcho. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 12, n.3, p. 556-565, 2012. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74225010007>. Acesso em: 10 jun. 2019.

PORTO ALEGRE. *Lei n. 11.915*, de 21 de maio de 2003. Institui o Código Estadual de Proteção aos Animais, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 21 maio 2003.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais Perspectivas latino-americanas*, Buenos Aires, p. 117-142, 2005. Disponível em: [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12\\_Quijano.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_Quijano.pdf). Acesso em: 16 jul. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei n. 12.131*, de 22 de julho de 2004. Acrescenta parágrafo único ao artigo 2º da Lei n. 11.915, de 21 de maio de 2003, que institui o Código Estadual de Proteção aos Animais, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 22 jul. 2004.

RIO GRANDE DO SUL. *Projeto de Lei n. 282/2003*. Acrescenta parágrafo único ao art. 2º da Lei n. 11.915, de maio de 2003, que institui o Código Estadual de Proteção aos Animais, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. 6 ago. 2003.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 70010129690*. Relator: Desembargador Araken de Assis, 18 de abril de 2005. Disponível em: [http://www1.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/consulta\\_processo.php?nome\\_comarca=Tribunal+de+Justi%E7a&versao=&-](http://www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal+de+Justi%E7a&versao=&-). Acesso em: 20 jul. 2019.

VELHO, Gilberto. Patrimônio, negociação e conflito. *Mana*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 237-248, 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-93132006000100009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93132006000100009&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 16 jul. 2018.

WEINGARTNER NETO, Jayme. *Liberdade Religiosa na Constituição: fundamentalismo, pluralismo, crenças, cultos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

WEINGARTNER NETO, Jayme; SARLET, Ingo Wolfgang. Liberdade religiosa no Brasil com destaque para o marco jurídico-constitucional e a jurisprudência do STF. *Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor*, v. 3, n. 2, p. 59-104, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/REPATS/article/view/7739/pdf>. Acesso em: 27 jul. 2019.



# Violência territorial indígena e necropolíticas

Renato de Rezende Gomes<sup>1</sup>

## Introdução

O texto parte da análise do conceito de soberania como forma de poder sobre o corpo e a vida, como relação de destruição do limite entre o proibido e o permitido na instrumentalização do corpo humano, se distanciando dos ensinamentos tradicionais sobre o instituto jurídico. Nota-se que as cátedras de Direito constitucional e internacional público partem dos limites do Estado-nação, nas relações supranacionais, em suas definições acadêmicas.

No entanto, essa abordagem romântica da soberania responde tão somente ao anseio da estrutura moderna do pensamento, que busca a razão como o suporte dos seus institutos e arquétipos sociais. A soberania passa a ser o resultado racional do comportamento internacional dos Estados bem como instrumento de concretização da síntese de um pensamento nacional – representado tecnicamente pelo Congresso Nacional no caso do Brasil.

Ocorre que ao analisarmos a relação do Estado com segmentos sociais subalternos, principalmente a forma como a morte é tratada, permitida, até incentivada, percebe-se que a territorialização da violência estatal se baseia em um conceito de soberania que não tem na razão sua explicação mais satisfatória. A política deve ser tratada como uma relação de força e submissão do outro a um estado de morte. Soberania aparece então como o poder de matar.

Nesse contexto teórico discute-se o histórico do comportamento estatal na questão indígena. As terras indígenas, dentro da visão eurocêntrica evolucionista dominante, foram encaradas, e ainda o são, como fronteiras do mundo selvagem.

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito pelo Programa de Pós-graduação Stricto Sensu da Universidade do Oeste de Santa Catarina de Chapecó; Procurador da República no Município de Chapecó, Santa Catarina.

O Estado comportou-se, desde o tempo da escravidão indígena, como se tratasse de algo selvagem onde determinados comportamentos violentos podem ser aceitos.

Apesar do avanço da compreensão sobre a interculturalidade, as ideias de Membé contribuem para identificação de muitos aspectos sobre a política indigenista. Sobretudo quando se nota o descaso na proteção das comunidades indígenas dos avanços externos perpetrados por garimpeiros, “fazendeiros”, grileiros. Nota-se uma grande disparidade na proteção da propriedade dos “civilizados” para a propriedade “selvagem”. Tudo sob o manto da soberania nacional sobre as terras indígenas.

## **1 Achille Mbembé. Necropolítica e soberania. A relação entre os conceitos**

Achille Mbembé, filósofo camaronês, possui estudos sobre escravidão, descolonização, história negra, é professor de História e Ciências Políticas na Universidade de Witwatersrand, em Joanesburgo, África do Sul, e na Duke University, EUA. Esse texto tomará como referencial teórico principal sua tese sobre “Necropolítica” (MBEMBÉ, 2016).

O filósofo visualiza a soberania, em sua expressão máxima, como a autoridade sobre a vida e a morte. No sentido do poder estatal que elege as condições onde seus súditos podem ser mortos, viver, serem protegidos ou massacrados. Inclusive, esse poder sobre a vida constituiria um atributo fundamental da soberania (MBEMBÉ, 2016).

O soberano é aquele que exerce o controle sobre a mortalidade e a vida. O poder soberano elege que importa e quem não importa, que é “descartável” e quem não o é. O Estado aparece, então, como o grande instrumentalizador da vida, ao tempo que ultrapassa a barreira moral da não instrumentalização do ser humano. Soberania não mais é somente uma força normativa autônoma mas um

Poder absoluto que não se contrasta nem mesmo com a vida dos seus súditos (MBEMBÉ, 2016).

Mbembé (2016) rejeita o pressuposto universalista do conceito de soberania que teria em sua gênese a ideia contratualista de uma síntese de autonomias individuais. Onde o sujeito seria o principal definidor e “controlador” de sua significação. A soberania, tal qual ensina os compêndios de Direito Constitucional e Internacional, seria uma convenção internacional de respeito à autonomia de um povo. O Poder Soberano seria então o resultado da fisionomia política da nação.

O contraste dessa visão crítica sobre o conceito de soberania com aquele predominante na ciência liberal descortina um romantismo propositalmente criado. Na verdade, Mbembé fere o discurso universalista dos direitos humanos que, de forma maniqueísta, divide as soberanias ocidentais – naturalmente respeitadoras dos Direitos Humanos – das demais formas de povos, selvagens e agressivas, que devem se adaptar aos modelos liberais e ocidentais.

Demonstrar que o próprio conceito de soberania engloba esse poder destrutivo do ser humano é descortinar que o ocidente branco judaico-cristão também instrumentaliza a vida e a morte. As escolhas de quem pode viver, pode e deve morrer fazem parte da cultura ocidental e colonizadora. Assim o é desde a escravidão. A questão indígena no Brasil insere-se nessa temática por representar um povo cujas reivindicações sofrem impugnação, inclusive, pelo discurso de afronta a soberania.

Mbembé (2016) destaca outro lado da soberania, não o lado panfletário do discurso ocidental das soberanias como espaço de potencialização das autonomias individuais, mas como projetos de instrumentalização da vida humana. O conceito de Estado soberano utilizado como conduto de extermínio da vida e diminuição do status de indivíduo dos inimigos do sistema.

O autor conjuga o conceito de biopoder com dois outros: estado de exceção e estado de sítio (MBEMBÉ, 2016). Em lição que em tudo se aplica ao Brasil, cujo

ordenamento constitucional prevê mesmo a pena de morte em caso de guerra declarada, Mbembé demonstra que a eleição de um inimigo quando respaldada por um estado de exceção torna-se base normativa do direito de matar. Outrossim, o filósofo esclarece o comportamento de se recorrer “à exceção, à emergência e a uma noção ficcional do inimigo” como forma legitimadora da morte do outro (MBEMBÉ, 2016).

Evolui o pensamento para a análise da escravidão, que, diga-se, foi utilizada no processo de colonização e instrumentalização dos indígenas brasileiros, qualificada como uma das primeiras manifestações do biopoder, e que contribui para o entendimento do “terror moderno”. O rebaixamento à condição de escravo resultaria de uma série de restrições ao indivíduo: perda do lar-território; perda da autonomia sobre o próprio corpo; perda do status político (MBEMBÉ, 2016).

O estado de dominação apresenta-se ao extremo, aliena-se o indivíduo de suas origens, do seu corpo, seja o físico seja o social. Os estados soberanos escravocratas garantiam essa sujeição com a força pública. Ao tempo que se defendia a propriedade do senhor, decidia-se que o selvagem não tinha direito à proteção estatal de sua vida, nem mesmo era considerado titular de direitos. Notemos que ao entrar no território de um Estado escravocrata o indivíduo automaticamente se submetia aos poderes soberanos e a sua política sobre a morte.

Mbembé (2016) disserta sobre o processo de colonização e identifica nas colônias, aqui acrescenta-se os territórios indígenas, uma fronteira entre o humano (vida a ser defendida pelo Estado) e o selvagem. Nas colônias não se aplica ou não incide o mesmo ordenamento jurídico diante do fato de serem habitadas por inimigos ou seres primitivos. Verdadeiras zonas de exceção alcançadas pelo estado de guerra permanente. Permitindo ao colonizador toda forma de atrocidade para domesticar os animais arredios. Por isso a escravidão não era encarada como crime contra a pessoa, e matar um escravo não se qualificava como homicídio.

Voltando-se aos assentamentos palestinos o autor refere-se aos espaços dentro de uma soberania. A necropolítica se utiliza da demarcação de bolsões



(assentamentos palestinos, distritos no apartheid) de indivíduos submetidos a uma qualificação depreciativa e a um regime jurídico colonialista e discriminatório. Aqui a soberania caminha com a violência racial e reitera a ausência de proteção igualitária entre os súditos (MBEMBÉ, 2016).

Sobre os espaços de assentamentos palestinos que representam uma forma de aldeamento contemporâneo, resulta de vários aspectos de subjugação: disciplinar, biopolítico e necropolítico. A soberania impõe a dominação absoluta desses povos aldeados. O permanente estado de calamidade, a ausência de autonomia política, a posição desqualificada frente aos cidadãos reconhecidos, aprisiona cada vez mais os selvagens, impuros, ímpios, em seus bolsões sociais (MBEMBÉ, 2016). Nada muito distante do que percebido nas muitas terras indígenas do Brasil.

## **2 Etnocídio e necropolítica. Estudo com base EM Pierre Clastres**

A necropolítica não se manifesta somente com o extermínio da vida biológica possui outras formas de manifestação. Uma delas é a morte cultural, a morte da identidade étnica. Nesse ponto, os povos indígenas são vítimas contumazes. Conforme visto acima, ao longo do tempo a vida, o corpo, a identidade do indígena foi sujeita a todo tipo de agressão. Surge a noção de etnocídio para deixar patente que não se extermina um determinado grupo somente pela morte biológica mas também por destruir suas características que o definem como povo.

Preliminarmente deve-se diferenciar os conceitos de etnocídio e etnocentrismo. Clastres (2004) define etnocentrismo como a conduta de analisar as características e as diferenças de uma determinada cultura tomando como parâmetro a própria cultura. Aponta-se que o etnocentrismo não é algo exclusivo dos europeus, mas faz parte de um impulso de todas as culturas. Um dos motivos é a crença de que a alteridade cultural, entendida como o reconhecimento da

existência de outros parâmetros culturais, é uma espécie de inferioridade. Existiria uma hierarquia social a ser quebrada pelo reconhecimento de que a cultura observadora não constitui parâmetro para análise da cultura observada (CLASTRES, 2004).

Clastres (2004) identifica no etnocentrismo uma forma deturpada de interpretar a cultura do outro. Um erro de perspectiva da antropologia que parte de um parâmetro egoísta e solipsista no contato com outras culturas. No entanto, restringe o etnocentrismo a observação e estudo, sem, ao que parece, permitir interferência na cultura alheia (CLASTRES, 2004).

O etnocídio surge como o desiderato, o projeto, a prática de intervir para alterar ou fulminar a cultura do outro. É o movimento de supressão do diverso. Tende a exterminar as diferenças culturais qualificadas como inferiores ou selvagens. O etnocídio parte da base filosófica da razão eurocêntrica como projeto de homogeneização cultural. O selvagem deve ser alçado aos paraísos da razão judaico-cristã (CLASTRES, 2004).

Para Clastres (2004) o etnocídio é, portanto, a destruição sistemática de modos de vida e de pensamentos diferentes, diferindo-se do genocídio por atacar a cultura e modo de vida e não propriamente o extermínio biológico. O autor falando a respeito do genocídio chama atenção para um dado relevante para a temática, diferente do genocídio dos Judeus reconhecido em Nuremberg os genocídios perpetrados pelos colonizadores nunca foram reconhecidos (CLASTRES, 2004). O autor cita, inclusive, informes de genocídios ainda praticados no Brasil, Colômbia e Paraguai, contra os povos autóctones.

Sobre a citação do Brasil pelo autor diga-se que pesquisas demográficas nos dão uma amostra do dito, de uma população entre 2 e 5 milhões de indígenas, formando cerca de 1400 povos, com um patrimônio de 1300 línguas faladas, no ano de 1500 (KAYSER, 2010, p. 46-51), fomos para a trágica cifra de 900 mil indígenas, formando 305 povos, cujo patrimônio gira em 274 línguas registradas (IBGE, 2010). Os números, algo abstrato e frio, bem ao gosto do distanciamento

escolástico, revela o genocídio e o sofrimento que a população indígena brasileira sempre enfrentou.

Talvez o protagonismo dos países centrais na prática do etnocídio colonizador explique a recalcitrância em incluir seu conceito na Convenção para Repressão e Prevenção do Crime de Genocídio, cujo artigo 2º define os atos qualificados como crimes pela norma. Não se verifica a disposição sobre o silenciamento forçado de uma cultura (ASSEMBLEIA GERAL AS NAÇÕES UNIDAS, 1946). Lembra-se que a Organização das Nações Unidas em 1948 era formada pelos países vitoriosos da 2ª Guerra Mundial, quase todos exímios praticantes do etnocídio indígena em suas colônias.

Clastres (2004, p. 56), sintetiza a diferença entre os conceitos dizendo que “o genocídio assassina os povos em seu corpo, o etnocídio os mata em seu espírito.” Apesar do tom poético a mensagem é de que se trata da mesma necropolítica em níveis diversos. Quando Mbembé diz que uma das faces da soberania é justamente eleger quem deve viver ou morrer, Clastres adita que a morte pode ser do espírito. São ideias complementares e exatas para o tema indígena.

A necropolítica possui como sustentáculo o terror da diferença. O etnocida e o genocida também o fazem. O soberano pode optar como modalidades de necropolítica pela prática seja do genocídio (mais rápido e eficaz) seja do etnocídio (mais demorado e mais disfarçado). O suporte ideológico será sempre a guerra contra o diferente, contra o selvagem, o maléfico, o profano.

Não se pode desprezar no estudo da necropolítica, em sua modalidade etnocida, o discurso eurocêntrico evolucionista que justificou toda a empreitada colonizadora e assassina dos imperialistas. O pensamento moderno baseado na crença científica, na ideia de que a sociedade ocidental, detentora dos avanços tecnológicos, pregava o ocidente europeu como uma etapa superior do desenvolvimento humano. O pensamento iluminista, na medida que defendia a superioridade da estrutura social do europeu, respondeu com uma perfeição inabalável aos anseios expansionistas dos colonizadores. O evolucionismo,

teoria científica do progresso e evolução permanente das culturas, aliado ao etnocentrismo, que tinha a cultura europeia como um objetivo perseguido pelos demais povos, foi a base teórica que suportou as políticas de assimilação e integração do índio à comunidade nacional.

E, diga-se, assimilacionismo e integracionismo são os principais instrumentos do etnocídio. E foi justamente a escolha da necropolítica brasileira no curso da história da população indígena. Inclusive a insistência com que o pensamento evolucionista se apresenta nos discursos governamentais, principalmente negando qualquer pretensão que não se enquadre no estereótipo do bom-selvagem, suprime a voz dos povos indígenas. Mantendo-os cativos e silenciosos em suas terras emprestadas.

### 3 **Aculturamento. A necropolítica do etnocídio**

Preliminarmente, uma precisão técnica sobre o vocábulo “aculturação”: neste texto usaremos a expressão no sentido dominante do termo: ligado à noção de subjugação e opressão. Há outra vertente do uso desse vocábulo, ligado à origem alemã da palavra, que indica uma cultura mixada com outras, ou seja, um povo que esteve ou está em contato com outro, mas não perde sua condição autóctone (AMOROSO; LIMA, 2011).

O conceito de necropolítica representa preciso marco teórico para o estudo da história do povo indígena no Brasil. Mbembé (2016) quando se refere aos aldeamentos palestinos parece estar se referindo com autoridade à questão indígena, a relação entre a Soberania e suas escolhas sobre a morte e opressão do povo aldeado nos assentamentos é em tudo e por tudo semelhante ao que o povo indígena sofreu e sofre no Brasil.

Analisando a conformação histórica das terras indígenas nota-se que muito se assemelham aos processos colonizadores, com uma peculiaridade: tanto os medievais quanto os modernos. Com efeito, os indígenas sofreram as duas

espécies de colonização o que os coloca em uma triste posição de liderança entre os povos devastados pelo progresso europeu imperialista.

No início, durante o período de tomada do território americano os europeus submeteram os povos indígenas ao sistema de colonização escravocrata, que junto ao nazismo representa manifestação explícita do necropoder, quando suas individualidades foram dizimadas e transformadas pelo Soberano em “mortos-vivos”. Outro aspecto é a criação das áreas indígenas, espaços de terras destinados ao depósito dos selvagens, cujas fronteiras delimitavam uma terra sem lei e sujeito aos desmandos dos comandantes encarregados da ordem no grupo.

Posteriormente o Estado passa ao segundo estágio de sua necropolítica indigenista, as terras indígenas constitucionais. Trata-se de reconhecimento pela nossa soberania do direito de verem reconhecidas suas terras tradicionais e assim terem seu espaço protegido. Ocorre que desde o ordenamento constitucional tudo se revela opressor. A um, as terras pertencem à União, não aos povos; a dois, todo o regime jurídico, social, trabalhista, econômico, é tutelado e controlado pelo Soberano, na pessoa da Fundação Nacional do Índio (Funai) apesar da promessa de autonomia; a três, permanece o sentimento evolucionista isolacionista, de que os povos indígenas devem manter suas características primitivas sob pena da perda de sua qualificação como índios (GOMES, 2018).

A questão da aceitação da autonomia e dignidade própria de um outro povo nunca foi positiva em nossa história. A intolerância racial, cultural, ideológica, é uma chaga que nosso Estado exhibe desde os tempos de colônia portuguesa (LOUREIRO, 2010). Veremos que sob variados fundamentos a sociedade brasileira sempre atuou de maneira fortemente opressiva nas relações com as etnias indígenas.

Lembra-se que a chegada das Coroas Portuguesa e Espanhola ao continente americano promoveu ruptura abrupta na harmonia das etnias nativas, os atos dos impérios europeus justificavam-se na chamada “guerra justa”, cujo corolário era a escravidão dos povos dominados (SILVA, 2015, p. 35). Correto então depreendermos que a primeira política pública voltada aos índios foi a

escravocrata (KAYSER, 2010, p. 96-97). Nesse ponto, Mbembé (2016) destaca que um dos suportes ideológicos da necropolítica é justamente combater os inimigos eleitos pelo Soberano.

Os territórios em guerra são o campo da necropolítica. O terror da vitória do inimigo selvagem sobre a sociedade justifica toda a forma de atrocidade. A chamada “guerra justa” foi o estágio onde os indígenas foram eleitos como objetos da morte. Morte estatal, provocada pelo exército e pelos colonizadores. E mais, incentivada pela Coroa Portuguesa detentora da decisão sobre a vida desses povos.

Apesar da oposição da Santa Sé à escravidão dos povos indígenas,<sup>2</sup> a necessidade de mão de obra para a produção na colônia levou a Coroa Portuguesa a aceitar a prática espúria de submissão dos nativos a trabalhos forçados. Sua Santidade João Paulo II condenou tal política: “Certamente não faltaram nela, como bem o sabeis, as sombras: opções e atitudes que, mesmo levando-se em conta as distintas concepções filosóficas e culturais daquela época, permanecem deploráveis.” (A SANTA SÉ, 1995).

E foi do embate dos dois importantes segmentos sociais dominantes – jesuítas e colonos portugueses – que surgiu o germe da tutela civil dos indígenas e do instituto da incapacidade civil. Isso porque nosso colonizador estava dividido entre desrespeitar a proibição da Santa Sé, aliado ao fato de tecnicamente os índios serem súditos portugueses, e atender aos anseios dos colonos ávidos por mão de obra gratuita. Vejamos a saída encontrada.

Em 1574 a Coroa Portuguesa outorgou uma norma que, partindo de uma incapacidade legal do índio, permitia que o senhor-fazendeiro fosse qualificado como administrador particular do sujeito. Note-se que, a Coroa criou uma interdição permanente dos direitos indígenas, que doravante necessitavam do senhor escravocrata para todos os atos da vida. O controle exercido sobre o indígena estendia-se inclusive sobre sua pessoa. Curioso, talvez pela oposição da

---

<sup>2</sup> Bula *Sublimis Deus* 1537.

Santa Sé, que tal não era considerado escravidão, recebia o pomposo nome de autovenda voluntária.

Esse foi o precursor do instituto da tutela, surgido por volta de 1831 por meio de lei imperial, qualificava os indígenas libertos como órfãos e submissos aos Juízos de Órfãos, não tinham reconhecidos a administração de seus bens (SILVA, 2015, p. 42). Quadro legal que perdurou até o século XXI, quando a legislação civilista brasileira deixou de os considerar relativamente incapazes. Ainda assim perdura o comportamento estatal de tutela quase absoluta das pretensões indígenas.

Outro fator que podemos apontar como justificador da submissão dos indígenas ao colono foi uma interpretação dada pelos jesuítas do direito natural de um pai vender seu filho em estado de necessidade. A colônia vivia, em 1587, sob a égide de uma norma do Rei Felipe II, que autorizava a escravidão voluntária, sob a condição de que um agente jesuíta atestasse que o índio realmente necessitava e estava plenamente acorde. Essa norma filosoficamente baseava-se na doutrina de São Thomas de Aquino justificadora da abdicação de liberdade em caso de extrema necessidade. Logo, se difundiu as incursões dos colonos em busca de indígenas interessados em venderem seus filhos para os salvarem (EISENBERG, 2004).

Passado esse período colonial e abolida, ao menos tecnicamente, a escravidão, o Estado, sob o discurso da laicização, procurou defender a população indígena dos programas de catequese. Criou-se, então o Serviço de Proteção aos Índios e Localização dos Trabalhadores Nacionais (SPI), a partir de 1918 apenas SPI), a 20 de junho de 1910, pelo Decreto n. 8.072, tendo por objetivo prestar assistência a todos os indígenas do território nacional (OLIVEIRA, 1947).

Destaca-se que o SPI se originou ao tempo em que prevalecia a visão evolucionista, que rotulava as etnias indígenas de atrasadas, primitivas, pouco desenvolvidas. Essa forma de pensar partia da ideia de que a evolução humana é linear. A situação cultural e econômica dos povos descobertos demonstraria que estes encontram-se atrasados, déficit que somente a progressiva incorporação dos mesmos à sociedade circundante poderia solucionar. Um dos objetivos do

novo programa estatal indigenista era transformar o “índio” em trabalhador nacional civilizado (OLIVEIRA, 1985, p. 17-30).

Essa filosofia antropológica do evolucionismo recebeu projeção legal no Código Civil brasileiro de 1916 e no Decreto n. 5.484, de 1928. O indígena recebeu uma definição legal, tornou-se tutelado pelo Estado. Todas suas relações deveriam ser intermediadas pelo sistema administrativo, a sua relação com a terra, o sistema político, até mesmo o ritmo de vida, dependiam da anuência e humor dos administradores servidores públicos (OLIVEIRA, 2001).

Em 1973 edita-se o Estatuto do Índio que, sem embargo de ter sua gênese no intento de corrigir os “paradoxos indigenistas” do SPI (OLIVEIRA, 1988), manteve a ótica evolucionista. Com efeito, detectou-se que o Serviço de Proteção aos Índios distanciou-se muito do desiderato de Cândido Mariano da Silva Rondon que, em 1908, defendeu a necessidade da criação de uma autarquia indigenista que teria a função de:

- a) estabelecer uma relação pacífica com os índios;
- b) tutelar inclusive a sobrevivência física destes;
- c) induzir os índios a adotarem gradualmente hábitos “civilizados”;
- d) influenciar “amigavelmente” na vida indígena;
- e) fixar o índio à terra;
- f) fomentar o povoamento do interior do Brasil;
- g) permitir o acesso e a produção de bens econômicos nas terras indígenas;
- h) utilizar o potencial produtivo indígena na produção agrícola;
- i) propiciar que os índios desenvolvessem um sentimento de pertencimento à nação (LIMA, 1987, p. 149-204).

Nota-se que, apesar dos defeitos integracionistas, havia uma certa proteção nas ideias de Rondon. No entanto, a prática do SPI, principalmente as remoções



forçadas e a imposição de uma estrutura de poder artificial nas aldeias, deturpou a função da autarquia. Outro fator, cuja relevância se destaca nesta pesquisa, foi a autorização para que colonos explorassem as terras indígenas.

Vejamos os dispositivos do Estatuto do Índio que demonstram que o Estado brasileiro, apesar do discurso, nunca conseguiu se desvencilhar das ideias sobre o primitivo e o desenvolvido, sendo que a sociedade capitalista evidentemente representa a última. O primeiro artigo da Lei n. 6.001/1973, que dispõe sobre o Estatuto, representa muito bem esses paradoxos que soem nesta matéria, ao garantir a autonomia cultural indígena e buscar integrá-los à comunhão nacional. Sobre a (des)educação indígena havia a autorização, no artigo nº 50, para o Estado ensiná-los os valores da sociedade, ou seja, que passassem a entender que estavam sob a tutela do Governo Federal.

A ideia era a homogeneização pela educação. Historicamente os processos de colonização sempre contaram com o necessário suporte do processo de educação. O próprio texto do artigo 50 do Estatuto do Índio traspassa de maneira cristalina que toda a educação levada aos índios seria orientada para seu extermínio como povo culturalmente autônomo. O sistema capitalista nunca conseguiu enxergar como positiva a adoção de valores outros que não o amor incondicional aos bens de consumo. Vitorelli (2015, p. 31) detecta que a mensagem deixada pela legislação seria da necessidade de integração para o pertencimento à sociedade, presumindo que indivíduos pouco evoluídos não comporiam a “comunhão nacional”.

Outro ponto relevante do Estatuto é a adoção do critério de integração com os valores sociais para o fim de determinar se os indígenas teriam ou não o pleno exercício de seus direitos civis. Essa classificação é a expressão última do integracionismo, cuja incorporação à comunhão nacional e a franquia dos direitos civis somente se daria àqueles integrados. Os mais distantes dessa benesses seriam os isolados, aqueles que não tinham contato com a (des)educação dominante e por conseguinte não entendiam os (des)valores ocidentais.

Silva (2015, p. 34-35) discorre que o fenômeno da aculturação se subdivide em assimilação e integração. A primeira seria a alienação da cultura de origem e assunção da cultura alienígena; a segunda consistiria na aceitação dos significados sociais, dogmas, valores, da sociedade circundante, mesmo que preservada parcela da cultura original. O processo assimilatório seria imposto, enquanto a integração seria espontânea.

Concorda-se com Loureiro (2010), que ao dissertar sobre o assimilacionismo e o evolucionismo – “que leva as mesmas consequências da anterior” – precisamente destaca que o pensamento moderno absorveu como premissas filosóficas a ideia de progresso e evolução contínua da sociedade; a crença na capacidade, quase inesgotável de a ciência trazer benefícios à sociedade e sanar seus problemas. Postura filosófica, que ora se manifesta clara ora disfarçadamente, defensora da evolução da sociedade ocidental face as demais, cuja consequência é a superioridade hierárquica sobre as minorias étnicas (LOUREIRO, 2010).

Por isso um Estado que visasse à tutelar, ajudar, preservar, um povo deveria contribuir para este ser assimilado, ou, de preferência mais moderna, evoluir, para o modo de vida da cultura avançada. O pensamento ocidental, que se autointitula evoluído, está tão enraizado nos agentes das políticas indigenistas, que mesmo Rondon não escapou às suas armadilhas. O Estatuto do Índio pecou também. A premissa sempre foi que a natural tendência evolutiva levaria os povos indígenas a identificarem a necessidade de adotarem os valores sociais ocidentais.

Neste ponto, onde se aborda um esboço histórico da aculturação, também deve ser mencionado uma corrente muito contributiva do quadro de extermínio dos povos indígenas: o mito do povo único (LOUREIRO, 2010). Prega-se a existência de uma identidade nacional, composta de três características. Uma, a constituição de um único povo – o povo brasileiro – puramente idealizado; duas, a negação sistemática do reconhecimento da multiculturalidade dos diferentes povos que integram a sociedade nacional; três, tratamento inferiorizante dos indígenas.

A percepção de Loureiro (2010) sobre a relutância de grande parcela da sociedade em aceitar a ideia de uma nação composta de vários povos qualifica-se como irretocável. Com efeito, até o Supremo Tribunal Federal, guardião máximo da Constituição Federal, que deveria tutelar a multiculturalidade e autonomia dos povos, recusou-se a aceitar a denominação de povos às etnias indígenas. Ressurgiu expresso o temor, arraigado em nossa história, de ataque à soberania nacional.<sup>3</sup>

Temos, portanto, séculos de dominação de um pensamento europeu colonizador que qualifica as etnias indígenas de subdesenvolvidas, pacientes de uma deficiência cultural e intelectual somente curável com a aceitação da educação e valores ocidentais. Outrossim, mesmo aqueles que defendem um direito à diversidade cultural, negam-se a aceitar que a Constituição Federal de 1988 garantiu autonomia social e econômica à população indígena brasileira. Podem ser indígenas, mas no final terão que submeter-se aos princípios básicos da sociedade circundante.

## Conclusão

O texto trabalhou com três conceitos: necropolítica, etnocídio, acultramento. Todos inter-relacionados e referentes à temática indígena. Com

<sup>3</sup> STF. Petição n. 3.388 – RR. Relator Min. Carlos Britto. 7. AS TERRAS INDÍGENAS COMO CATEGORIA JURÍDICA DISTINTA DE TERRITÓRIOS INDÍGENAS. O DESABONO CONSTITUCIONAL AOS VOCÁBULOS “POVO”, “PAÍS”, “TERRITÓRIO”, “PÁTRIA” OU “NAÇÃO” INDÍGENA. Somente o “território” enquanto categoria jurídico-política é que se põe como o preciso âmbito espacial de incidência de uma dada Ordem Jurídica soberana, ou autônoma. O substantivo “terras” é termo que assume postura nitidamente sociocultural, e não política. A Constituição teve o cuidado de não falar em territórios indígenas, mas, tão-só, em “terras indígenas”. A traduzir que os “grupos”, “organizações”, “populações” ou “comunidades” indígenas não constituem pessoa federada. Não formam circunscrição ou instância espacial que se orne de dimensão política. Daí não se reconhecer a qualquer das organizações sociais indígenas, ao conjunto delas, ou à sua base peculiarmente antropológica a dimensão de instância transnacional. Pelo que nenhuma das comunidades indígenas brasileiras detém estatura normativa para comparecer perante a Ordem Jurídica Internacional como “Nação”, “País”, “Pátria”, “território nacional” ou “povo” independente. Sendo de fácil percepção que todas as vezes em que a Constituição de 1988 tratou de “nacionalidade” e dos demais vocábulos aspeados (País, Pátria, território nacional e povo) foi para se referir ao Brasil por inteiro. (BRASIL, 2009).

efeito, o primeiro tópico traçou as características da necropolítica sob a ótica de Achille Mbembé. O segundo tópico tratou do conceito de etnocídio conforme Pierre Clastres. O último tópico delineou o processo de aculturação que os povos indígenas brasileiros sofreram ao longo do tempo.

A relação do conceito de soberania com a necropolítica permite, em grande medida, descortinar o discurso liberal dos países ocidentais. Nota-se que encara a soberania apenas como um conceito dogmático, de direito internacional público, não ilumina a face dos limites transpostos pelos soberanos. Isso se evidencia quando se contrasta o conceito de direitos da vida e cultura indígena com a proteção da soberania nacional.

Após a leitura de Mbembé fica cristalino que o soberano (inicialmente Império e atual Governo Federal) não inclui os indígenas aldeados entre os súditos passivos das benesses normativas, pelo contrário, escapa pelas entrelinhas que as demarcações de terras (a própria autonomia dos povos) representam uma ameaça ao Estado nacional brasileiro. E lembre-se, quem ameaça é inimigo. Com inimigo há guerra. Se há guerra, há permissão de matar e subjugar. Fatores para Mbembé que justificam a necropolítica.

No entanto, vive-se uma quadra onde a necropolítica teve que adotar outros instrumentos mais discretos. O genocídio mostrou-se desaconselhável. Surgindo a figura do etnocídio como forma de necropolítica menos agressiva aos olhos da sociedade. Clastres deixa claro que o etnocida atua de forma mais prolongada e menos impactante. O etnocídio não consiste no extermínio do inimigo mas na sua conversão aos valores e culturas do soberano.

O discurso do etnocídio se apresenta com desfaçatez gritante. É sob os auspícios da salvação que se aniquila o espírito do indígena. A necropolítica do espírito, não mataria mas resgataria da selvageria. A Organização das Nações Unidas ainda não teve necessidade de condenar nenhum país por essas tentativas de “resgate”, nenhum grande líder sentou nos bancos dos réus por manter

indígenas encarcerados em pedaços de terras, negando sua cultura para poderem obter trabalho digno.

Por fim, tem-se no etnocídio uma forma de praticar a necropolítica. E, no curso da história brasileira, foi o aculturamento, violento ou disfarçado, a forma de etnocídio eleita pelos soberanos brasileiros.

## Referências

AMOROSO, Marta; LIMA, Leandro Mahalem de. A aculturação é um objeto legítimo da Antropologia. Entrevista com Peter Gow. *Revista de Antropologia USP*, São Paulo, v. 54. n. 1, p. 517-539, 2011.

A SANTA SÉ. *Discurso do Papa João Paulo II aos Bispos do Brasil do Regional Leste 1 por ocasião da visita “AD LIMINA APOSTOLORUM”*. 1 abr. 1995. Disponível em: [https://w2.vatican.va/content/john.../hf\\_jp-ii\\_spe\\_19950401\\_brasile-ad-limina.pdf](https://w2.vatican.va/content/john.../hf_jp-ii_spe_19950401_brasile-ad-limina.pdf). Acesso em: 19 ago. 2016.

ASSEMBLEIA GERAL AS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção para Repressão e Prevenção do Crime de Genocídio*. 1946. Disponível em: [http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/segurancapublica/convenca....crime\\_genocidio.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/segurancapublica/convenca....crime_genocidio.pdf). Acesso em: 19 ago. 2016.

BARTH, Fredrik. Os grupos étnicos e suas fronteiras. In: BARTH, Fredrik. *O guru, o iniciador e outras variações antropológicas*. Rio de Janeiro: Contracapa, 2000.

BECKER, Ítala Irene Basile. *O Índio Kaingang do Paraná: subsídios para uma etno-história*. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 1999.

BITTAR, Eduardo C. B. Reconhecimento e direito à diferença: teoria crítica, diversidade e a cultura dos direitos humanos. *Revista da Faculdade de Direito – USP*, São Paulo, v. 104, p. 551-565, 2009.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm). Acesso em: 16 ago. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição n. 3.388 – RR. Relator: Ministro Carlos Britto, Julgamento em 3 de abril de 2009. *Diário da Justiça Eletrônico*, 17 abr. 2009.

CLASTRES, Pierre. *Arqueologia da violência*. Tradução: Paulo Neves. E-book. Disponível em: <http://www.marcoarelios.com.br/Pierre%20Clastres%20-%20Arqueologia%20da%20viol%C3%Aancia%20-%20antropologia%20politica.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2016.

D'ANGELIS, Wilmar da Rocha. Para uma história dos índios do oeste catarinense. *Caderno do CEOMB: 20 anos de memórias e histórias no oeste de Santa Catarina*, Chapecó, ano 19, n. 23, p. 265-343, 1989.

DAL POZ NETO, João. Antropólogos, peritos e suspeitos: questões sobre a produção da verdade judicial. In: SILVA, Orlando Sampaio; LUZ, Lídia; HELM, Cecília Maria Vieira. *A perícia antropológica em processos judiciais*. Florianópolis: Ed. UFSC, 1994.

D'ANGELIS, Wilmar da Rocha. *Toldo Chimbangue: história e luta Kaingang em Santa Catarina*. Xanxerê: CIMI Regional Sul, 1984.

EISENBERG, José. A escravidão voluntária dos índios do Brasil e o pensamento político moderno. *Revista Análise Social*, v. 9, n. 170, p. 7-35, Primavera 2004.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. *Serviço de Proteção ao Índio – SPI*. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/servico-de-protecao-aos-indios-spi>. Acesso em: 11 dez. 2016a.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. *Transição para a Sustentabilidade*. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/transicao-para-sustentabilidade>. Acesso em: 11 out. 2016b.

GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

GOMES, Renato de Rezende. *Autonomia sociocultural indígena e a prática do arrendamento das terras tradicionais*. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Oeste de Santa Catarina, Chapecó, 2018.

IBGE. Censo 2010: população indígena é de 896,9 mil, tem 305 etnias e fala 274 idiomas. 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo?idnoticia=2194&view=noticia>. Acesso em: 19 ago. 2019.

KAYSER, Harmut-Emanuel. *Os direitos dos povos indígenas do Brasil: desenvolvimento histórico e estágio atual*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2010.

LÉVI-STRAUSS, Claude. *O pensamento selvagem*. 12. ed. Campinas: Papyrus, 2012.

LÉVI-STRAUSS, Claude. *Raça e história*. Tradução: Inácia Canelas. 2. ed. Portugal: Editorial Presença, 1952.

LÉVI-STRAUSS, Claude. *Totemismo hoje*. Tradução: Malcon Bruce Corrie. Petrópolis: Vozes, 1975.

LIMA, Antonio Carlos de Souza. Sobre indigenismo, autoritarismo e nacionalidade: considerações sobre a constituição do discurso e da prática da “proteção fraternal” no Brasil. In: OLIVEIRA, João Pacheco de (org.). *Sociedades indígenas e indigenismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Marco Zero: Ed. UFRJ, 1987.

LISBOA, João Francisco Kleba. *O direito entre os Kaingangs no Oeste de Santa Catarina: um olhar a partir da antropologia jurídica*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Chapecó, 2010.

LOUREIRO, Violeta Refkalesky. Desenvolvimento, meio ambiente e direitos dos índios: da necessidade de um novo ethos jurídico. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 503-526, jul./dez. 2010.

MBEMBÉ, Achille. Necropolítica. *Arte & Ensaios*, Rio de Janeiro, n. 32, p. 123-151, dez. 2016.

MOREIRA NETO, Carlos de Araujo. A Política Indigenista Brasileira durante o século XIX. Rio Claro, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras do Rio Claro, v. 2, p. 77-78, 1971. In: D'ANGELIS, Wilmar da Rocha. *Toldo Chimbanguê: história e luta Kaingang em Santa Catarina*. Xanxerê: CIMI Regional Sul, 1984.

OLIVEIRA, Humberto de. *Coletânea de leis, atos e memoriais referentes ao indígena brasileiro*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1947.

OLIVEIRA, João Pacheco de. Contexto e horizonte ideológico: reflexões sobre o Estatuto do Índio. In: SANTOS, Silvio Coelho dos (org.). *Sociedades indígenas e o direito: uma questão de direitos humanos*. Florianópolis: Ed. UFSC: CNPq, 1985. p. 17-30.

OLIVEIRA, João Pacheco de. *O nosso governo: os Ticuna e o regime tutelar*. São Paulo: Marco Zero: CNPq, 1988.

OLIVEIRA, João Pacheco de. Os instrumentos de bordo: expectativas e possibilidades do trabalho do antropólogo em laudos periciais. In: SILVA, Orlando Sampaio; LUZ, Lídia; HELM, Cecília Maria Vieira. *A antropologia em processos judiciais*. Florianópolis: Ed. UFSC, 1994.

OLIVEIRA, João Pacheco de. Políticas indígenas contemporâneas na Amazônia brasileira: território, modos de dominação e iniciativas indígenas. In: D'INCAO, Maria Ângela (org.). *O Brasil não é mais aquele... mudanças sociais após a redemocratização*. São Paulo: Cortez, 2001. p. 217-235.

OLIVEIRA, João Pacheco de. Uma etnologia dos “índios misturados”? Situação colonial, territorialização e fluxos culturais. *Revista Mana*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 47-77, 1998.

PARAISO, Maria Hilda B. Reflexões sobre fontes orais e escritas na elaboração de laudos periciais. In: SILVA, Orlando Sampaio; LUZ, Lídia; HELM, Cecília Maria Vieira. *A perícia antropológica em processos judiciais*. Florianópolis: Ed. UFSC, 1994.

RIBEIRO, Darcy. *Os índios e a civilização*. São Paulo: Círculo do Livro, 1985.

ROSA, Marcelo caetano de Cernev. Considerações sobre duas diferentes formas de se fazer etnologia. *Rev. Terra e Cultura*, ano 19, n. 37, p. 39-55, jul./dez. 2003.

ROSENFELD, Denis Lerrer. Demarcação de Terras Indígenas. *O Estado de São Paulo, Espaço Aberto*, p. A2, 2009. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/338526>. Acesso em: 16 ago. 2016.

SILVA, Paulo Thadeu Gomes da. *Os direitos dos índios: fundamentalidade, paradoxos e colonialidades externas*. São Paulo: Café com Lei, 2015.



VEIGA, Juracilda. *Cosmologia e práticas rituais Kaingang*. 2000. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

VITORELLI, Edilson. *Estatuto do Índio*. 3. ed. Salvador: Juspodvm, 2015.



# A situação dos catadores perante a Agenda 2030 da ONU: reflexões sobre o trabalho decente

Thiago Pires Canal<sup>1</sup>

## Introdução

A política nacional de resíduos sólidos (Lei n. 12.305/10) procurou fornecer institutos que propiciassem dignidade ao catador de materiais reutilizáveis e recicláveis, por meio de um trabalho mais digno e decente. Da mesma forma a Organização das Nações Unidas (ONU) se posicionou pelo combate às desigualdades sociais, sobretudo tratando do trabalho decente, constante no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 8, mediante melhores remunerações e condições de trabalho.

Por meio de uma metodologia sistêmica,<sup>2</sup> pretende-se averiguar tal questão, objetivando uma reflexão sob a égide do direito fundamental ao trabalho digno, da Agenda 2030 da ONU, e de acordo com a legislação vigente e de políticas públicas, para prover melhores condições de vida e de trabalho aos catadores, sempre de forma sustentável.

## 1 Do luxo ao lixo: a situação do catador na sociedade

É muito raro tratarmos ou refletirmos sobre o lixo em si. Tudo que vem a mente muitas vezes é de fato a imagem de lixões a céu aberto, da pouca infraestrutura para tal atividade, e do acúmulo originado nas grandes cidades principalmente. Breves pesquisas na internet nos levam a imagens onde a grande

<sup>1</sup> Professor e Mestrando em Direitos Fundamentais pela Universidade do Oeste de Santa Catarina; Professor na Universidade do Oeste de Santa Catarina; Advogado.

<sup>2</sup> De acordo com Mezzaroba (2014, p. 102), consiste a metodologia sistêmica como aquela que reúne vários elementos em conjunto que obedece a mesma lógica de organização.

poluição de degradação do meio ambiente se transforma em poluição visual, eminente aos olhos de quem as vê.

O poema concretista “Lixo luxo”, de Augusto de Campos, deixa bem clara a crítica na qual são os luxos oriundos da sociedade que originam o lixo, de forma geral. Tais luxos podem também ser fundamentados através da noção de sociedade de consumo. Ou seja, o fato de que a sociedade se orienta a consumir, fazendo crescer ainda mais a desigualdade social (BRAUDRILLARD, 2007, p. 55), bem como as mazelas sociais oriundas deste processo.

É fato que as pessoas consomem não mais o necessário, ou de uma certa forma, o que seria o mínimo existencial concretamente. O consumo se tornou aquilo que o poema outrora denominou “luxo”, mas que de fato é o ato de consumir muito demasiadamente acima das necessidades. Esse processo do qual a sociedade atravessa, no sentido de produzir e comercializar riquezas e novas necessidades, por meio de um crescente mercado de consumo, que faz com que este modelo possa gerar riscos socioambientais, de forma geral (BECK, 2010, p. 23).

Exemplo disso está no uso dos celulares. Desde sua invenção, todos os celulares fazem aquilo que minimamente se espera deles: ligações telefônicas. O mercado, por meio da criatividade focada em resultados deu origem a novos formatos: os smartphones. Estes, ano após ano, estão melhores, fazendo com que o consumidor tenha novas necessidades: mais espaço para guardar fotos, músicas, documentos; câmeras com maior capacidade para tirar fotos, dentre outros fatores. Não seria, de toda forma, chocante afirmar que atualmente o celular é usado para vários aplicativos, menos para função da qual foi criado: ligações telefônicas.

O antigo celular ficou fora da moda, peça de museu. Assim como serão os atuais celulares, se deparados às novas tecnologias que ainda virão. Isto indica que a moda virou de fato pedra angular do sistema e que se tornou princípio organizador da vida moderna na sociedade (LIPOVETSKY, 2009, p. 9).

Mediante tal contexto, torna-se claro que o problema relacionado aos resíduos sólidos também é consequência do modo como a sociedade se comporta, consumindo produtos pela novidade e pela moda, ao invés do consumo pela necessidade de fato.

No próprio exemplo dos celulares, os aparelhos antigos muitas vezes estão guardados em gavetas, sem o descarte adequado. Ampliando o exemplo ao mercado de consumo num todo, deparamo-nos com um modelo social orientado para consumir cada vez mais e que gera cada vez mais resíduos.

Ilustra ainda mais este quadro relatório da WWF (2019, p. 20) que diz: 47% dos resíduos plásticos são originados por quem possui alta renda, sendo 35% originados pela classe média-alta. Tais números mais uma vez traduzem que é de fato o luxo que gera maior parte do lixo. O mesmo relatório alertou que é possível até 2030 dobrar a quantidade de lixo plástico gerado (WWF, 2019, p. 28).

Ou seja, o lixo é sem dúvida um efeito colateral de todo o processo de consumo. O catador de materiais reutilizáveis e recicláveis, da mesma forma, vê sua condição de perpetuidade da desigualdade de forma cada vez mais iminente. Isto porque, ao contrário de outros mercados, ao catador foi atribuída a possibilidade de explorar algo que o mesmo não foi educado nem mesmo tem em sua cultura o entendimento de como fazer.

Mesmo quando organizados em cooperativas (o que já é uma situação privilegiada em relação aos catadores que trabalham individualmente), esses trabalhadores não conseguem explorar devidamente tais questões, originando um duplo problema: a impossibilidade de maiores ganhos pelos catadores e a melhora de sua qualidade de vida, bem como a perpetuidade do problema dos resíduos de forma geral.

Não se observa nenhuma política pública relacionada aos catadores no médio, curto ou longo prazo. Estes estão esquecidos bem como o lixo que os acompanha. Trata-se de uma sociedade à parte, que parece estar em patamar

inferior ao restante da população urbana, sendo possível identificar em tal situação as relações descritas por Mbembe (2016, p. 135) como necropoder.

Definitivamente, este contexto é onde o ser encontra-se muito distante do dever ser, no sentido de garantir uma igualdade, sobretudo de oportunidades. Rawls (2003, p. 300) deixa muito claro que caberia a cada um a liberdade de escolha de suas respectivas carreiras e ocupações. Não precisamos indagar para saber que ao catador no Brasil, mesmo os que já estão em cooperativas, não há ainda essa possibilidade de escolha.

Os catadores estão à margem de um sistema, que não os vê. Muito menos analisa suas necessidades e elabora políticas públicas que sejam adequadas a possibilitar melhores oportunidades no médio ou longo prazo.

Poderíamos elencar como exemplos de políticas públicas que poderiam ser adequadas: ensino do empreendedorismo e de noções básicas de finanças e precificação aos catadores; educação de qualidade e focada ao mercado, com subsídios às crianças, filhos e filhas dos catadores, retirando-os do trabalho nos lixões.

Ressalta-se o entendimento de que a equidade a ser atendida deve ser obtida por meio de políticas públicas liberais (RAWLS, 2002, p. 264), que possibilitem a igualdade de oportunidades, sem, portanto, onerar demasiadamente o Estado para tal finalidade.

Salienta-se que deverão ocorrer onerações pontuais de forma que as políticas públicas possam ser inteligentes e eficazes a ponto de produzirem resultados, no curto, médio e longo prazos, havendo métricas e indicadores a serem cumpridos. Tal uso de recursos públicos encontra fundamento no princípio da eficiência, inerente à administração pública, prevista no art. 37 da Constituição.<sup>3</sup>

É fato que a situação dos catadores, bem como de outras classes menos privilegiadas, necessita de maior atenção governamental, sobretudo visando uma maior sustentabilidade das políticas públicas e dos seus efeitos na sociedade.

<sup>3</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte: [...] (BRASIL, 1988).

## 2 O direito fundamental ao trabalho digno

É de conhecimento geral a aplicação da dignidade humana enquanto princípio fundamental do Estado Democrático de Direito.<sup>4</sup> Trata-se de noção contemplada em nossa Carta Magna, sendo, porém, valor advindo do direito natural, independentemente da multiplicidade dos pontos de partida: behaviorista, cristão, humanista-iluminista, marxista ou teórico-sistemático (SARLET, 2005, p. 72).

Enquanto princípio, a dignidade deveria ser inerente e clara a todos os cidadãos em ampla interpretação do termo. Contudo não é o caso dos catadores. Estes estão esquecidos, junto ao lixo que os acompanha. Não interessam aos políticos, pois são tratados como “passivos”, consequências da sociedade moderna. Sua dignidade não é meta da grande maioria das políticas públicas ou dos programas governamentais, uma vez que esses trabalhadores são invisíveis aos olhos da sociedade como um todo.

A “invisibilidade” do catador, a qual se aborda aqui, fere diretamente a dignidade humana, pelo simples fato de se negar seu reconhecimento como pessoa, como cidadão, detentor de direitos também, não só de deveres e responsabilidades. Necessita-se, portanto, de um olhar mais sensível ao problema dos catadores, dos resíduos sólidos e de sua interação com a sociedade.

Enfrentamentos necessários à questão residem em estabelecer: a) o mínimo existencial ao catador; b) o direito fundamental ao trabalho digno neste contexto; c) as condições de trabalho (meio ambiente).

<sup>4</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

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

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988).

No tocante ao primeiro tema, Rawls (2002, p. 104), em sua Teoria da Justiça, aborda o conceito e a necessidade de um mínimo social para os menos privilegiados. Trata o conceito das necessidades básicas à sobrevivência de cada cidadão.

Já Weber (2013, p. 210), com base nesta mesma noção de Rawls, amplia tal conceito em termos do que seria o mínimo existencial, avançando no que seriam os considerados bens primários, inerentes a toda pessoa.

No tocante a segundo conceito, sobretudo, há muito a fazer, em termos de políticas públicas, visando uma melhora sustentável de condição de vida, do mínimo existencial à educação, alimentação, moradia, condições de trabalho, dentre outros fatores inerentes aos catadores de forma geral.<sup>5</sup>

Tal conceito não deve estar ligado ao “ter”, mas ao “ser”, de forma a possibilitar maior dignidade a ele e à sua família. Nisto se enquadra efetivar garantias de boas condições de saúde e segurança no trabalho com materiais reutilizáveis e recicláveis, assim como remunerações justas, ou permitir que tenham acesso à escolha de outras profissões, de outras oportunidades para o catador e seus descendentes.

Dentre tais necessidades, a educação, sem dúvida, é a que emerge a ponto de possibilitar a mudança do panorama geral: uma melhor orientação aos gastos, precificação de serviços, até pontos da vida familiar, como educação sexual, controle de natalidade, por exemplo.

Tais necessidades, enquanto elementos do mínimo existencial, constituem a estruturação do conceito de dignidade, como elemento basilar da Constituição e inerente a todos os cidadãos. É necessário assegurar tais questões, prioritariamente, a fim de assegurar, em segundo momento, a eficácia dos direitos fundamentais.

---

<sup>5</sup> Diz neste sentido o art. XXV da Declaração Universal de Direitos Humanos: “Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).



Uma vez ultrapassado entendimento de o mínimo existência é elemento estruturante da dignidade humana, cabe-nos analisar o último. Neste ponto, tal princípio será aplicado tanto núcleo de vários direitos fundamentais, como também o limite de aplicação de outros direitos (PADILHA; BERTONCINI, 2016, p. 139).

Neste contexto, Alexy (2016, p. 90) diz que a dignidade é o conceito “ponte” entre os elementos normativos. Trata-se de princípio que será ponderado dentro de um caso concreto, quando em rota de colisão com outros bens jurídicos da estatura constitucional (PADILHA; BERTONCINI, 2016, p. 142).

Embora o Estado brasileiro contenha como valor fundamental a dignidade da pessoa humana,<sup>6</sup> as mazelas facilmente perceptíveis, juntamente com a desigualdade social, entre outros fatores, indicam que tal valor, enquanto fundamento e parte estruturante dos direitos fundamentais, ainda está muito longe de ser obtido em muitos setores sociais, especialmente entre os catadores.

Se não há o mínimo existencial entre eles, as condições e demais fatores que levariam à dignidade estão igualmente distantes e, portanto, o próprio reconhecimento social e do Estado enquanto pessoa.

Kahn (2000, p. 298) defende inclusive a disparidade de tratamento, respeito e reconhecimento social entre as pessoas que fazem trabalhos manuais, como o catador, e as que fazem trabalhos intelectuais, como advogados, engenheiros, médicos etc. Tal dicotomia, por lógica, fere os valores inerentes à dignidade enquanto princípio, pois trata-se de discriminação, fenômeno que integra a invisibilidade do catador na sociedade.

E, nesta via, cabe a indagação se há a dignidade no trabalho exercido pelo catador. Para a resposta a tal questionamento, deve-se revisitar a Declaração

<sup>6</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

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

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988).

Universal de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (1948), bem como o entendimento sobre o que é de fato o direito fundamental ao trabalho digno.

O artigo XXIII da referida Declaração deixa claro a relação da dignidade, da igualdade sobretudo, no tratamento do direito humano ao trabalho. Salienta-se que o dispositivo assegura a dignidade para o trabalhador e seus familiares, por meio de uma remuneração justa e satisfatória ao trabalho executado.<sup>7</sup>

A Constituição de 1988 recebeu este conteúdo, outrora declarado enquanto direito humano, como direito fundamental ao trabalho, atribuindo no seu art. 7º uma série de garantias oriundas do direito previsto no art. 6º da Constituição.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> 1. Todo ser humano tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego.

2. Todo ser humano, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho.

3. Todo ser humano que trabalha tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social.

4. Todo ser humano tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para proteção de seus interesses. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

<sup>8</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015).

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;

II - seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário;

III - fundo de garantia do tempo de serviço;

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

V - piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho;

VI - irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo;

VII - garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável;

VIII - décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;

IX - remuneração do trabalho noturno superior à do diurno;

X - proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa;

XI - participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei;

XII - salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 20, de 1998).

XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho; (Vide Decreto-Lei n. 5.452, de 1943).

XIV - jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva;

XV - repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos;

O rol já citado de garantias constitucionais relacionadas ao direito fundamental visa a dignidade do trabalhador e sobretudo impedir que exista retrocesso às conquistas sociais obtidas durante toda a história, como fruto das tensões políticas e sociais já vividas no país.

Os valores relacionados à dignidade e, no seu cerne, o mínimo existencial, encontram guarida nestes dispositivos legais, uma vez que por meio destes que se obtém a igualdade e sobretudo a liberdade de escolha das profissões com vistas à uma existência digna, enquanto finalidade da legislação e da pacificação social.

Em relação aos catadores, tendo em vista a inexistência de um mínimo existencial aplicável, por meio de salários, bem como de condições de trabalho,

---

XVI - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal (Vide Del 5.452, art. 59 § 1º);

XVII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;

XVIII - licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias;

XIX - licença-paternidade, nos termos fixados em lei;

XX - proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei;

XXI - aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de trinta dias, nos termos da lei;

XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;

XXIII - adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei;

XXIV - aposentadoria;

XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006);

XXVI - reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho;

XXVII - proteção em face da automação, na forma da lei;

XXVIII - seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa;

XXIX - ação, quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de cinco anos para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de dois anos após a extinção do contrato de trabalho (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 8, de 2000);

XXX - proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil;

XXXI - proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência;

XXXII - proibição de distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos;

XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 20, de 1998);

XXXIV - igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso.

Parágrafo único. São assegurados à categoria dos trabalhadores domésticos os direitos previstos nos incisos IV, VI, VII, VIII, X, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIV, XXVI, XXX, XXXI e XXXIII e, atendidas as condições estabelecidas em lei e observada a simplificação do cumprimento das obrigações tributárias, principais e acessórias, decorrentes da relação de trabalho e suas peculiaridades, os previstos nos incisos I, II, III, IX, XII, XXV e XXVIII, bem como a sua integração à previdência social (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 72, de 2013) (BRASIL, 1988).

é importante uma série de políticas públicas que visem retirar o catador da obscuridade e dá-lo o merecido “status” de cidadão detentor dos direitos constitucionais acima relacionados.

### 3 A Agenda 2030 da ONU e o trabalho decente

A ideia do desenvolvimento sustentável, ganhou forma e conteúdo a partir do relatório Brundtland (Res. 42/1987), também conhecido como “nosso futuro comum”, que consolidou a necessidade, já apontada na Conferência de Estocolmo (1972), de um desenvolvimento sustentável, aliando questões de cunho ambiental, social e econômico, principalmente.<sup>9</sup>

Bosselman (2017, p. 27) afirma que o relatório estabelece uma compreensão de justiça distributiva entre ricos e pobres, pessoas no presente e no futuro, seres humanos e natureza.

Entretanto, o conceito de sustentabilidade é muito mais denso que uma mera integração entre os conceitos ideais e atendimento aos anseios de determinados grupos. Trata-se de conceito a ser interpretado, que dá origem a políticas públicas, que nem sempre, ao longo do tempo, podem se revelar de fato práticas sustentáveis.

Freitas (2012, p. 53) assevera que é um conceito multidimensional, e que pressupõe o descarte da hermenêutica unidimensional, o que exige, necessariamente, soluções sistêmicas para cada fato concreto.

O respeito às diferentes dimensões da sustentabilidade, bem como a solução sempre de forma sistêmica são fundamentais para origem de políticas

<sup>9</sup> 11. Salienta o papel essencial das Nações Unidas para o Ambiente Programa, dentro do seu mandato, em catalisar o desenvolvimento sustentável esforços do sistema das Nações Unidas, levando plenamente em conta a coordenação das responsabilidades do Conselho Econômico e Social, e concorda com a Comissão que esse papel devem ser fortalecidos e que os recursos do Fundo Ambiental devem ser substancialmente ampliado, com maior participação (CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO, 1972).

públicas efetivas e que gerem também resultados sustentáveis, modificando a realidade social, econômica e ambiental, do mundo, bem como do nosso País.

A ONU, junto aos seus países signatários, criou a Agenda 2030, que estabelece 17 objetivos e 169 metas para que os países coloquem em prática até tal data, visando o desenvolvimento sustentável. A visão é justamente integrar as três principais dimensões relacionadas ao desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental.

No que tange ao tema do nosso artigo, o trabalho decente é contemplado no Objetivo 8 da Agenda: “Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015).

Claramente a Agenda prevê a integração de duas dimensões fundamentais: social, garantindo um trabalho digno, decente, mediante uma remuneração justa, da formalização das relações de trabalho; e econômica, no sentido da necessidade de desenvolvimento das empresas, e empreendimentos em geral, no sentido de gerar riquezas aptas a distribuir a todos os colaboradores.

Dentre os seus objetivos, o primeiro deles seria o crescimento do PIB (produto interno bruto) em 7% ao ano para os países menos desenvolvidos, no qual, por consequência, estaria também o Brasil. Entretanto, no nosso país ocorreu justamente o contrário: de acordo com o IBGE o único ano que o PIB ultrapassou os 7% esperados pela Agenda foi em 2010, sendo que após esta data o índice caiu até se tornar negativo em 2015 (-3,5%) e 2016 (-3,3%) (IBGE, 2019).

A conclusão da ONU sobre tal objetivo e as metas a ele relacionadas parte do pressuposto de atingir esta primeira meta, que é financeira, para que esta possa também subsidiar as questões sociais, tão necessárias também nos países menos desenvolvidos.

No tocante às metas relacionadas ao trabalho digno, quatro merecem destaque:

8.5 Até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor; 8.6 Até 2020, reduzir substancialmente a proporção de jovens sem emprego, educação ou formação; 8.7 Tomar medidas imediatas e eficazes para erradicar o trabalho forçado, acabar com a escravidão moderna e o tráfico de pessoas, e assegurar a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil, incluindo recrutamento e utilização de crianças-soldado, e até 2025 acabar com o trabalho infantil em todas as suas formas; 8.8 Proteger os direitos trabalhistas e promover ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes, em particular as mulheres migrantes, e pessoas em empregos precários. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015).

Trazendo tais metas à realidade brasileira e à do catador especificamente, sobretudo num país carente de saneamento básico, onde apenas 59% dos destinos dos resíduos sólidos urbanos são realmente os devidos (aterro sanitário), e onde ainda há 18% de lixões a céu aberto (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS, 2017, p. 17), verificamos que o caminho do cumprimento de tais metas dificilmente será alcançado até o prazo estabelecido pela Agenda 2030.

Somente no que tange a uma das muitas dimensões, considerando pessoas que seriam em tese beneficiadas pelo cumprimento das metas acima relacionadas e o descaso do poder público, podemos citar os números levantados pelo UNICEF e publicados pela Folha de São Paulo: segundo a pesquisa, pelo menos 50 mil crianças vivem hoje em lixões a céu aberto; destas, 30% estão fora da escola e recebem entre R\$ 1 e R\$ 6 por dia comercializando o lixo, que também é a principal fonte de alimentação (FALCÃO, 1999).

É evidente o contraste entre o objetivo relacionado na Agenda 2030 e a realidade. A realidade destes casos vai de encontro aos direitos humanos, aos direitos fundamentais compostos em nossa Carta Magna e estão muito distantes da obtenção das metas estipuladas pela ONU até 2030.

Todos os anos de democracia pós-Constituição de 88 não foram suficientes, nem as políticas públicas organizadas pelos diferentes governos, a ponto de alterar o status de tal decadente realidade.

Cabe-nos, portanto, refletir qual seria a capacidade do Estado, enquanto promotor de políticas públicas, para alterar tal realidade nos próximos anos. De acordo com Souza (2006, p. 26), debates sobre políticas públicas implicam responder à questão sobre o espaço que cabe aos governos na definição e implementação de políticas públicas.

Este parece, a priori, ser um caso onde o Estado encontra atualmente limites na sua atuação, sendo necessária a intervenção da esfera privada para obtenção de tais direitos sociais, como sugere a Agenda da ONU.

Neste contexto, o crescimento econômico, sobretudo na área privada relacionada às atividades de saneamento, reciclagem e afins é fundamental para obtenção das metas referentes à Agenda 2030, principalmente no contexto do catador, da criança e do jovem que vivem, muitas vezes sem escola e sem outras perspectivas, nos lixões.

Friedman (2017, p. 195) adverte que, para aplicação de políticas que visem à igualdade social, deve-se operar por meio do mercado, não impedindo nem distorcendo o comportamento das entidades privadas.

Dentro deste contexto, permitindo o desenvolvimento econômico, intervindo pontualmente com a finalidade que tal desenvolvimento seja de fato direcionado à mitigação das mazelas sociais, e não para incremento das mesmas, teremos melhores expectativas quanto às metas definidas pela ONU para 2030.

## Considerações Finais

A necessidade de igualdade social e da erradicação da pobreza é um consenso mundial, expresso na agenda 2030 da ONU. As situação dos catadores é facilmente contemplada pelo Objetivo 8 ao tratar o trabalho decente, mas

também é atinente a outros objetivos da mesma forma, uma vez que o catador exerce trabalho indigno, indecente, com rendimentos incompatíveis, sem possibilidade de ascensão social ou de escolha, muitas vezes, de outra carreira ou profissão.

Para o alcance de uma vida digna, num todo, ao catador é necessário um melhor acesso à educação, retirando especialmente as crianças do trabalho junto aos lixões. É preciso que estes também sejam erradicados numa totalidade, dando origem a aterros sanitários, somado ao surgimento de empresas e cooperativas de reciclagem de produtos.

Considerando que já se passaram mais de nove anos da aprovação da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, verifica-se que houve melhoras na realidade do catador de forma geral, mas que ainda não são suficientes a dar a este a dignidade inerente a todo ser humano.

A própria Agenda 2030 coloca estrategicamente como elemento contextual ao trabalho decente o crescimento econômico aos países menos desenvolvidos de 7% do PIB ao ano, fato atualmente incompatível com a realidade brasileira. Da mesma forma, internamente, verificamos que as políticas públicas, por si só, não são suficientes a propiciar a dignidade esperada ao catador.

Desta forma, é necessário propiciar a inserção da iniciativa privada, mediante controle específico do Estado, a fim de que surjam empresas, que se fomentem um setor ainda não explorado economicamente, com a finalidade de propiciar a equidade almejada em relação ao catador.

Só será resolvida a desigualdade inerente à questão a partir da colaboração conjunta: do Estado (à medida de suas possibilidades por meio de políticas públicas) e de incentivos para uma maior atuação da iniciativa privada, propiciando maior crescimento econômico, com maior igualdade de renda e de oportunidades, sobretudo aos catadores.



## Referências

ALEXY, Robert. A dignidade humana e a análise da proporcionalidade. *Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]*, Joaçaba: Editora Unoesc, p. 83-96, fev. 2016. Disponível em: <http://editora.unoesc.edu.br/index.php/espacojuridico/article/view/9763>. Acesso em: 11 jul. 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. *Panorama dos resíduos sólidos no Brasil*. 2017. Disponível em: [http://abrelpe.org.br/pdfs/panorama/panorama\\_abrelpe\\_2017.pdf](http://abrelpe.org.br/pdfs/panorama/panorama_abrelpe_2017.pdf). Acesso em: 15 out. 2019.

BAUDRILLARD, Jean. *A Sociedade de Consumo*. 2. ed. Lisboa: Edições 70, 2007.

BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco: rumo a uma nova modernidade*. Tradução: Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010.

BOSELTMANN, Klaus. *The Principle of Sustainability: Transforming law and governance*. Oxfordshire: Taylor and Francis, 2017.

BRASIL. *Constituição: República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO. *Relatório Brutland (Res. 42/1987)*. 1972.

FALCÃO, Daniela. Segundo pesquisa do Unicef, 30% delas estão fora da escola e recebem entre R\$ 1 e R\$ 6 por dia de trabalho. *Folha de São Paulo*, 17 jun. 1999. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff17069921.htm>. Acesso em: 6 ago. 2019.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

IBGE. *Sistema de Contas Nacionais Trimestrais – SCNT*. Disponível em: [https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=series-historicas&utm\\_source=landing&utm\\_medium=explica&utm\\_campaign=pib%23evolucao-taxa#evolucao-taxa](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=pib%23evolucao-taxa#evolucao-taxa). acessado em 06/08/2019. Acesso em: 15 out. 2019.

KHAN, Ali. The dignity of labor. *Columbia Human Rights Law Review*, v. 32, n. 2, p. 289-382, 2000.

LIPOVETSKY, G. *O império do efêmero: a moda e seu destino nas sociedades modernas*. São Paulo: Cia das Letras, 2009.

MBEMBÉ, Achille. Necropolítica. *Arte & Ensaios*, Rio de Janeiro, n. 32, p. 123-151, dez. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal de Direitos Humanos*. 1948.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019.

PADILHA, Elisângela; BERTONCINI, Carla. A dignidade da pessoa humana na teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy: Uma análise sobre o seu caráter absoluto ou relativo na ordem jurídico-constitucional. *Revista Brasileira De Direito*, v. 12, n. 2, p. 137-145, 2016.

RAWLS, John. *Justiça como equidade: uma reformulação*. Tradução: Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: Uma revisão da literatura. *Sociologias*, v. 16, p. 20-45, 2006.

WEBER, Thadeu. A ideia de um “mínimo existencial” de J. Rawls. *Kriterion: Revista De Filosofia*, v. 54, p. 127, 2013.

WWF – FUNDO MUNDIAL PARA NATUREZA. *Solucionar a poluição plástica: transparência e responsabilização*. 2019. Disponível em: [https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/51804/1551713488PLASTIC\\_REPORT\\_02-2019\\_Portugues\\_FINAL.pdf](https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/51804/1551713488PLASTIC_REPORT_02-2019_Portugues_FINAL.pdf). Acesso em: 15 out. 2019.