



INTERNATIONAL JOURNAL

REVISTA DO
PROGRAMA DE
PÓS GRADUAÇÃO
EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

UNIVERSIDADE FEDERAL
DA PARAÍBA (UFPB)



SEÇÃO ESPECIAL EM HOMENAGEM AO CENTENÁRIO CELSO FURTADO

Mai-Ago, 2020

v. 19, nº 41

Homenagem ao Centenário Celso Furtado:
Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa
(Universidade Federal da Paraíba, Brasil)

Consultor Especial:
Prof. Dr. Eduardo Pordeus
(Universidade Federal de Campina Grande, Brasil)

Expediente

A revista quadrimestral eletrônica Prim@Facies: Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da UFPB, é um periódico da área de Direito com interfaces voltadas para os Direitos Humanos, Direito ao Desenvolvimento e História do Direito. Reconhece-se que a perspectiva jurídica está em constante diálogo com a dimensão temporal e política da vida em sociedade, assim, não é possível compreender o direito em separado dos interesses sociais e econômicos. Desta forma, a publicação visa propiciar debates atualizados sobre problemas do Brasil e do mundo contemporâneo com a participação de pesquisadores de diversas universidades nacionais e estrangeiras. QUALIS B1 (Direito).

Endereço: Prim@Facies – Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba - Campus I, Castelo Branco, CEP: 58.051-900 - João Pessoa, PB - Brasil. Telefone: (83) 32167627

URL da Homepage: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacies>

EXPEDIENTE DESTES NÚMERO

Coordenadora do PPGCJ:

Profa. Dra. Maria Creusa de Araújo Borges – PPGCJ, UFPB, João Pessoa-PB, Brasil

Editor Gerente:

Prof. Dr. Jailton Macena de Araújo – PPGCJ, UFPB, João Pessoa-PB, Brasil

Editores de área:

Prof. Dr. Fernando Joaquim Ferreira Maia – PPGCJ, UFPB, João Pessoa-PB, Brasil

Prof. Dr. Jailton Macena de Araújo – PPGCJ, UFPB, João Pessoa-PB, Brasil

Profa. Dra. Maria Creusa de Araújo Borges – PPGCJ, UFPB, João Pessoa-PB, Brasil

Profa. Dra. Alana Ramos Araujo – UFCG, Campina Grande, Brasil

Prof. Dr. Gustavo Barbosa de M. Batista – PPGCJ, UFPB, João Pessoa-PB, Brasil

Editores Assistentes:

Maria Aurora Medeiros L. Costa – PPGCJ, UFPB, João Pessoa-PB, Brasil

Jaime Waine R. Manguiera – PPGCJ, UFPB, João Pessoa-PB, Brasil

Jaqueline Rosário Santana – PPGCJ, UFPB, João Pessoa-PB, Brasil

Bruna Agra de Medeiros – PPGCJ, UFPB, João Pessoa-PB, Brasil

Rafael Câmara Norat – PPGCJ, UFPB, João Pessoa-PB, Brasil

Diagramação de capa, chamadas e redes sociais:

Matheus Victor Sousa Soares – PPGCJ, UFPB, João Pessoa-PB, Brasil

Consultor Especial - Editorial: Trabalho, Política e Direitos Humanos

Prof. Dr. Eduardo Pordeus – CCJS, UFCG, Sousa-PB, Brasil

Seção Especial - Homenagem Especial ao Centenário Celso Furtado:

Profa. Dra. Maria Luiza Pereira de Alencar M. Feitosa – PPGCJ, UFPB, João Pessoa-PB, Brasil

Selo “Celso Furtado 100 Anos” criado pela EDUFPB (Designer: Michele Holanda)

ISSN 1678-2593

Conteúdo licenciado por Creative Commons (Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International – CC BY-NC-ND 4.0)



PRIM@ FACIE

International Journal

Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas

SEÇÃO ESPECIAL HOMENAGEM AO CENTENÁRIO CELSO FURTADO

Editorial

Trabalho, Política e Direitos Humanos: arranjos temáticos do legado desenvolvimentista de Celso Furtado

Quadrimestral 2 - Maio. a Ago., 2020

v. 19, n. 41

Universidade Federal da Paraíba – PPGCJ

Homenagem Especial ao Centenário Celso Furtado:

Profa. Dra. Maria Luiza Pereira de Alencar M. Feitosa – UFPB, Brasil

Consultor Especial:

Prof. Dr. Eduardo Pordeus – UFCG, Brasil

Editor-Gerente:

Prof. Dr. Jailton Macena de Araújo – UFPB, Brasil

Catálogo na publicação
Bibliotecária Vânia Maria Ramos da Silva – CRB 15/0243

P952 Prim@ facie [recurso eletrônico] : International Journal : Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas / Universidade Federal da Paraíba. – V.1, n. 1 (2002)- . – João Pessoa : PPGCJ/CCJ/UFPB, 2002-

Quadrimestral.

Editor Gerente: Prof. Dr. Jailton Macena de Araújo.

Consultor especial: Prof. Dr. Eduardo Pordeus, CCJS/UFCG.

Seção Especial: Homenagem ao centenário Celso Furtado, esse paraibano genial / Prof. Dra. Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa, PPGCJ/UFPB.

Modo de acesso: Internet.

Descrição baseada no fascículo: v.19, n. 41 (maio/ago. 2020).

ISSN 1678-2593

1. Direito - Periódico. 2. Furtado, Celso, 1920-2004. 3. Desenvolvimentismo furtadiano. 4. Desenvolvimento econômico. I. PPGCJ/UFPB. II. Araújo, Jailton Macena de. III. Pordeus, Eduardo. IV. Feitosa, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer.

CCJ/UFPB

CDU – 34(05)

Sumário

Editorial, 5

EDUARDO PORDEUS

SEÇÃO ESPECIAL

Homenagem ao centenário Celso Furtado, esse paraibano genial, 13

MARIA LUIZA PEREIRA DE ALENCAR MAYER FEITOSA

ARTIGOS

Políticas Públicas De Erradicação Do Trabalho Infantil: Uma Reflexão Apoiada No Projeto Algodão Com Trabalho Decente, 23

GERARDO CLÉSIO MAIA ARRUDA, TICYANNE PEREIRA DA SILVA

A Precarização Do Trabalho Na Economia Compartilhada: O Caso Uber, 55

JULIANA DE CASTRO COSTA, ANA VIRGÍNIA MOREIRA GOMES

Da Personalidade Ao Trabalho: Um Estudo Sobre O Ambiente Laborativo Dos Refugiados No Brasil E A Efetividade Das Normas, 96

GUSTAVO NORONHA DE ÁVILA, HUGO ROGÉRIO GROKSKREUTZ, LEDA MARIA MESSIAS

Detentores Do Poder Político E Elites Econômicas: Efeito Sobre A Crise De Representação No Brasil, 137

CLOVIS DEMARCHI, MATHEUS VEQUI

Neopentecostais E O Poder Punitivo: A Religião Como Palanque Político, 164

JACKSON DA SILVA LEAL, ALEX DA ROSA

O Direito Das Gentes Como Discurso: O Tráfico Internacional De Escravos Sob A Luz Do Saber Jurídico (1839-1850), 195

GUSTAVO PINTO DE SOUSA

Caso Ramírez Escobar Y Otros vs. Guatemala: Um Novo Olhar Da Corte Interamericana De Direitos Humanos Sobre A Corrupção, 227

FLÁVIO PEREIRA DA COSTA MATIAS, JULIO CESAR DE AGUIAR

Accountability Democrática Em Direitos Humanos, 256

ADRIANA CAMPOS SILVA, CHRISTIANE COSTA ASSIS

Table of Contents

Editorial, 5

EDUARDO PORDEUS

SPECIAL SECTION

Homage to the centenary Celso Furtado, this brilliant Paraíba, 13

MARIA LUIZA PEREIRA DE ALENCAR MAYER FEITOSA

ARTICLES

Child Labour Eradication Taken By Public Action: Decent Work Project As Reflection Basis, 23

GERARDO CLÉSIO MAIA ARRUDA, TICYANNE PEREIRA DA SILVA

Precarisation Of Work In The Sharing Economy: The Uber Case, 55

JULIANA DE CASTRO COSTA, ANA VIRGÍNIA MOREIRA GOMES

From Personality To Work: A Study On The Labor Environment Of Refugees In Brazil And The Effectiveness Of The Rules, 96

GUSTAVO NORONHA DE ÁVILA, HUGO ROGÉRIO GROKSKREUTZ , LEDA MARIA MESSIAS

Holders Of Political Power And Economic Elites: Effect On The Representation Crisis In Brazil, 137

CLOVIS DEMARCHI, MATHEUS VEQUI

Neopentecostals And The Punitive Power: Religion As A Political Statue, 164

JACKSON DA SILVA LEAL, ALEX DA ROSA

The Law Of The People As A Discourse: The International Slave Trade In The Light Of Legal Knowledge (1839-1850), 195

GUSTAVO PINTO DE SOUSA

Ramírez Escobar y Otros Vs. Guatemala Case: a new approach about human rights by the Inter-American Court of Human Rights, 227

FLÁVIO PEREIRA DA COSTA MATIAS, JULIO CESAR DE AGUIAR

Democratic Accountability In Human Rights, 256

ADRIANA CAMPOS SILVA, CHRISTIANE COSTA ASSIS

EDITORIAL

A *Prim@ Facie*, Revista do PPGCJ, da UFPB oferta, desde o ano de 2002, o livre acesso do seu potente conteúdo, adotando a essência de que disponibilizar de maneira gratuita e imediata o conhecimento científico favorece a democratização dos saberes.

Com isso, os textos nela publicados constituem força vital no processo dessa construção, importante principalmente em tempos de vicissitude política, na qual ideologias obscurantistas do governo brasileiro tencionam estagnar, precarizar e fragilizar ainda mais a educação no Brasil, principalmente, na Universidade (pública, gratuita e democrática).

Nesta edição, de número 41, que compõe o volume nº. 19, deste [memorável – por tantas razões] 2020, para além do compartilhamento de textos produzidos pelos pesquisadores que têm trabalhos publicados no seu corpo, um dos objetivos primordiais da revista é, também, impulsionar e homenagear, de forma justa, a memória do economista Celso Furtado (1920-2004), considerado um dos maiores intelectuais brasileiros do século XX.

Neste escopo, a *Prim@ Facie* exalta e evidencia os arranjos temáticos do legado furtadiano, tomando os influxos do passado, os diagnósticos do presente e as possibilidades para o futuro ante os problemas conjunturais da economia brasileira. Esses problemas, desafiados sob o ponto de vista teórico e prático do desenvolvimentismo, urdem análise de conciliação entre história e teoria econômica que podem ser vistas sob duas vertentes: i) a criticidade nas teses do economista paraibano; e ii) a inequívoca preocupação prática, pois a sua atuação intelectual é inserida nas metas e planos institucionais, dada a liderança nos órgãos mundiais de planejamento econômico; e que deve, para fazer jus à sua importância política e acadêmica, ter sempre preservado o seu legado.

Mural do artista Carlos Nunes em comemoração do Centenário de Celso Furtado.
Fachada da agência do Banco do Nordeste, Sousa – Sertão da Paraíba.



Foto: Eduardo Pordeus, 2020.

Vou tentar ser simples nesta introdução da revista para não tardar o leitor. Meu lugar de fala é de um sertanejo paraibano; professor universitário nesse imenso lugar (“o Sertão é quando menos se espera”); egresso em 2010 do mestrado em direito econômico na UFPB. Por felicidade, sou colaborador e revisor da *Prim@ Facie* há alguns anos.

Quero, em verdade, falar de sentimentos, sem me divorciar da razão que patenteia a obra do economista reverenciado e, assim, estar em sintonia com o intuito maior da publicação a cargo do PPGCJ da UFPB.

Estou ousando falar de coração, com cuidado para não cair nos clichês e no simplismo, respeitando a potência das teorias econômicas elaboradas e vivenciadas pelo Furtado. Mas como falar do coração sobre o seu pensamento social? Ouso.

O coração do projeto Furtadiano é, então, alentado por uma utopia racional, consistente, em apressada síntese, na construção de um novo futuro! Imbuído nessa importância dos diagnósticos pautados, mormente pela historiografia, o processo de novidade e densa revisitação do pensamento de Furtado estabelecidos pela *Prim@ Facie*, em sua edição histórica, contribui decisivamente para a ideologia coesa (e, portanto, libertadora e despida de populismos) e com base em conhecimento formalizado.

Trata-se de um militante do desenvolvimentismo, sem, no entanto, aproximar-se de soar ou de agir panfletário. Há um projeto de esperança presente nele, portanto.

A essa evidência, o intelectual aqui homenageado manejou o método e a paixão. Bresser-Pereira (2001, p. 19) certa vez escreveu que, no método, Furtado empreendeu seu rigor, mas adotou “[...] com paixão seu objeto de estudo, que foi sempre também um projeto republicano de vida: o desenvolvimento do Brasil”. Estes elementos cativantes e simbólicos mencionados, *coração, esperança e paixão*,

figuram e notabilizam o horizonte da atualidade de Celso Furtado no *telos* desta revista jurídica, orgulhosamente paraibana!

Ainda, para mais energia aos debates firmados pelo pensamento social, além de outros escritos autobiográficos, indico debruçar-se acerca de seus *Diários Intermitentes: 1937-2002* (2019) – é uma boa pedida para entender a veia lírica do estudioso de macroestruturas, além de um bálsamo em tempos de pandemia e reflexão de si.

Toda a vasta obra do economista pombalense serve igualmente para realçar o pensamento social aliado à promoção de direitos humanos, no particular, quando a *Prim@ Facie* compõe o pensar calcado na transformação do *status quo*, razão por que os préstimos devem ser direcionados para o *Editor-chefe, Professor Doutor Jailton Macena*, cioso de competência e sertianidade que irradiam as novas e as velhas gerações por ocasião do centenário de Celso Furtado.

Jailton e sua equipe estão de parabéns pela dedicação para tornar essa revista possível¹. A edição comemorativa não é algo prosaico; remonta à força. *A força que nunca seca*, fico eu a cantarolar o paraibano Chico César.

O mote deste canal acadêmico é, em outras palavras, o de contribuir para aproximar o desenvolvimento econômico aos direitos humanos, sendo indispensável a “séria inflexão sobre os caminhos e descaminhos do desenvolvimento; seus mitos e verdades; sua natureza e usos hegemônicos e contra-hegemônicos; a compreensão do seu inverso”, proverbiais palavras da profa. Maria Luiza de Alencar na seção escrita em homenagem ao mestre Celso, na qual enaltece a genialidade furtadiana.

¹ Precedido em seu trabalho de conduzir a *Prim@ Facie* pelos honrosos mestres Fredys Sorto, Aurea Cecato, Ernesto Pimentel, Armando Albuquerque e Fernando Joaquim Maia.

Afora o belo cortejo da *Prim@ Facie*, há discussões à frente que contribuem decisivamente para as ciências jurídicas e denotam a força da dialogicidade à luz do legado furtadiano, transversalmente abrangida nas discussões que tocam o trabalho, a política e os direitos humanos, como norte do presente número.

Gerardo Arruda e Ticyane Silva, em *Políticas Públicas de erradicação do trabalho infantil: uma reflexão apoiada no projeto algodão com trabalho decente*, analisam as causas da inserção precoce de jovens no mercado de trabalho, no intuito de contribuir para o fortalecimento das ações estatais direcionadas para o combate ao trabalho da criança e do adolescente.

Juliana de Castro Costa e Ana Virgínia M. Gomes estudam a relação de trabalho entre os trabalhadores, motoristas e a empresa *Uber*, refletindo acerca dos desafios impostos pelos avanços tecnológicos em face da desobediência à tutela constitucional da dignidade humana do trabalhador. Seguidamente, há um mergulho no tema dos direitos trabalhistas e da proteção dos direitos da personalidade, exigindo a integração via políticas públicas de inclusão, conforme destacam Gustavo Ávila, Leda Silva e Hugo Grokskreutz.

Clóvis Demarchi e Christiane Assis, por seu turno, discursam acerca dos *detentores do poder político e elites econômicas*, estabelecendo a análise crítica nas relações sócio-político-econômicas para a perpetuação no poder, e quais os seus efeitos sobre a democracia. O tema político alonga-se em *Neopentecostais e o poder punitivo: a religião como palanque político* cujo enfrentamento é realizado textualmente por Alex Rosa e Jackson Leal.

Gustavo Sousa traz à luz a questão do *tráfico internacional de escravos sob a luz do saber jurídico* (1839-1850); em seguida, Flávio Matias e Julio Aguiar lançam *um novo olhar da corte interamericana*

de direitos humanos sobre a corrupção; e as autoras Adriana Silva e Christiane Assis escrevem sobre os DHs focados na *Accountability Democrática*.

Todos esses pesquisadores mencionados exaltam em comum a interpretação do pensamento social apto, aqui e ali, à capacidade dos sujeitos diante das intempéries socioeconômicas.

Certamente, a grandeza da obra furtadiana é avaliada em função da qualidade e da capacidade de persuasão de suas ideias criativas e inovadoras inflectidas nos trabalhos publicados ao longo dos 18 anos de existência da *Prim@ Facie*. Como exemplo, Alfredo Bosi fez um belo elogio à obra furtadiana, em 1997, na Folha de São Paulo, destacando a fantasia e o planejamento.

Desta maneira, reflete-se no subconsciente da pesquisa jurídica no Brasil a força das estruturas que compõem o norte do desenvolvimento e dos direitos humanos, pedras fundamentais do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da UFPB, as quais aqui subjazem de modo tão claro.

A particularidade de Furtado, sem dúvida, reside na inspiração para os nossos tempos, inclusive quando se reporta à fantasia organizada, a qual serve de parâmetro crítico e interpretativo aos seus mais de 10 milhões de leitores em todo o mundo. Sim, Furtado é o cientista social mais lido no Brasil e no exterior.

Há inquietudes, inconformismos, originalidades e esperança fomentadoras da compreensão do Nordeste, do Brasil, da América Latina. Sua genialidade incomodou adversários teóricos diante da

exponencial força da imaginação e da criatividade do seu pensamento. Um deles, o decano Eugênio Gudín, chegou a afirmar, nos anos 1950, que Furtado deveria ser romancista, e não economista.

Ouso questionar: Por que a economia não pode se prestar a imagens poéticas? Teria Furtado manuseado a navalha analítica a fim de expor a realidade do subdesenvolvimento e da pobreza assim como na poesia de João Cabral de Melo Neto? O pensamento econômico contém, em algum momento, algo romanceado?

Apesar de saber que os conservadores economicistas vão tachar, por equívoco, este Editorial de herético, sigo a ousar um pouco mais: provo-co-os, respondendo “SIM” a todas essas questões, argumentando a mais que o Nordeste é o eterno retorno das memórias de Furtado, seja no árido sertão, seja na velha Paris, seja no céu de Brasília. O economista, planejador, memorialista, gestor, professor... alfim, aquele que foi “educado pela pedra”, como na poesia cabralina.

Os textos merecem a nossa atenção. Fico orgulhoso pelo avanço qualitativo das ideias, ao tempo em que a *Prim@ Facie* enaltece Furtado no campo de visão da ciência jurídica e, sobretudo, sob a perspectiva dos direitos humanos.

Boa leitura @ tod@s! O espetáculo vai começar.

Sousa-PB, 6 de agosto de 2020.

Eduardo Pordeus
Sertanejo

Professor do Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e
Sociais da UFCG

REFERÊNCIAS

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Método e paixão em Celso Furtado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; REGO, José Márcio (org). **A Grande Esperança em Celso Furtado**. São Paulo: Editora 34, 2001, p. 19-43.

FURTADO, Celso. **Diários Intermitentes: 1937-2002**, São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2020v19n41.44266>

Conteúdo sob licença *Creative Commons: Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International* (CC BY-NC-ND 4.0)



SEÇÃO ESPECIAL

Homenagem ao centenário Celso Furtado, esse paraibano genial

O Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas (PPGCJ) do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) foi criado em 1996, com o mestrado em Direito Econômico. Em 2004, foi agregada a segunda área de concentração, através do mestrado em Direitos Humanos, e pouco tempo depois, em 2010, foi aprovado o curso de doutorado em *Direitos Humanos e Desenvolvimento*. Nessa trajetória de ampliação e consolidação podem ser encontrados importantes marcos de fundamentação teórica, que foram dando sustentação e coerência à sua estrutura interdisciplinar.

Alguns doutrinadores merecem ser recordados e reafirmados, do início até agora, sempre em diálogo com as novas tendências. De cabeça, posso referenciar e reverenciar nomes como Eros Roberto Grau e o seu *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*; o eterno Washington Peluso Albino de Souza e os seus *Teoria da Constituição Econômica e Primeiras Linhas de Direito Econômico*, que forneciam à Academia brasileira muito mais do que uma leitura introdutória da temática; os portugueses Vital Martins Moreira, jurisconsulto e político, meu orientador no doutorado em Coimbra, Joaquim José Gomes Canotilho, grande teórico das Constituições luso-brasileiras, e o querido amigo e proeminente nome da economia política

internacional, António José Avelãs Nunes; o francês Gerard Farjat, personagem importante do *Droit Économique*; os caríssimos jusfilósofos italianos Norberto Bobbio, Mario Losano e Danilo Zolo, estes últimos docentes visitantes do PPGCJ (por longo tempo) e mentores respeitados nas temáticas dos impactos da globalização econômica sobre a democracia e o Estado de Direito; os ilustres nomes da USP ligados ao Direito Internacional, como Luiz Olavo Baptista, João Grandino Rodas e José Roberto Franco da Fonseca, para citar os mais próximos ao PPGCJ.

Nos eixos Meio Ambiente, Justiça Social e Desenvolvimento, e suas transversalidades, o PPGCJ adotou a fundamentação teórica de autores como Paulo Afonso Leme Machado, José Afonso da Silva, Enrique Leff, Fábio Comparato, Boaventura Santos, Gilberto Bercovici, Calixto Salomão Filho e Luiz Carlos Bresser-Pereira. No conjunto do quadro conceitual aqui sumariado, e que naturalmente não terá sido esgotado, pedindo perdão por omissões imperdoáveis, esta autora confere especial destaque a dois nomes: Amartya Sen e Celso Furtado, com suas visões múltiplas de justiça redistributiva e desenvolvimento, acerca da essência da dimensão humana dessa vertente conceitual, sendo possível caminhar pelo colóquio entre suas teorias.

As luzes trazidas por estes pensadores para a construção do argumento científico da pós-graduação *stricto sensu* de uma Instituição pública de ensino, localizada em região pobre do Brasil, comprometida com o estudo da realidade regional, como a UFPB, levaram à identificação de suas proposições como marcos teóricos precursores e fundantes. Isso sem mencionar o desmedido respeito que os paraibanos têm por esse conterrâneo excepcional, Celso Furtado, nascido na cidade de Pombal (1920-2004). No cotejo entre ambos, mencione-se de início a ênfase especial atribuída por Sen para o incremento das liberdades substantivas e das capacidades humanas, como fim primordial e meio principal para se alcançar o desenvolvimento com justiça, enquanto que, em Furtado, o

desenvolvimento representa a dimensão política das decisões econômicas ou o processo que vislumbra o aumento de produtividade para resgate do social e para a realização das potencialidades humanas, com promoção da capacidade criativa das pessoas para o incremento de técnicas produtivas e concomitante formulação de valores existenciais, rumo ao seu bem-estar, em movimento conduzido pelo Estado.

Entre ambos os autores, as conexões são evidentes e abordadas pelo próprio Celso, para quem Amartya é “um imaginativo inovador na problemática complexa da interdisciplinaridade no campo das ciências sociais”¹. Foram contemporâneos na Universidade de Cambridge, descendentes do ramo keynesiano, tendo frequentado juntos os seminários de Nicholas Kaldor – ao recordar-se disso, Celso Furtado quase lamenta não ter-se aproximado mais de Amartya Sen naquela época, declarando que pensara se tratar de “mais um desses talentos de país subdesenvolvido destinado a ser cooptado pelo rico mundo universitário dos EUA”.

Anos mais tarde, no exílio, depois da experiência exitosa da Sudene (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), como política de desenvolvimento regional que repercutiu mundialmente, inclusive na Índia, os dois voltaram a se encontrar. A convite de Amartya Sen, que promoveu importante encontro entre economistas interessados em problemas de desenvolvimento na sua própria casa, Furtado passou a avultar, com respeito, os ensaios de Amartya Sen sobre *Desigualdade Econômica*, de 1973, e sobre *Poverty and Famines*, de 1981, nos quais o indiano, prêmio Nobel de Economia, de 1998, introduziu o conceito de *entitlement* ("habilitação"), tratando como poucos a situação da fome epidêmica e da pobreza endêmica no mundo, que jamais, segundo ele, seria resolvida pelo simples aumento da oferta de bens essenciais nos países afetados, posto que, para participar da distribuição da renda, seria “necessário estar habilitado

¹ <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/resenha/rs1311199901.htm>

por título de propriedade ou por inserção qualificada no sistema produtivo”.

Para ele, assim como para Furtado, existem problemas estruturais impossíveis de ser enfrentados por soluções advindas dos mecanismos de mercado. Reconheciam, ambos, no mundo periférico, a presença de sociedades nas quais as pessoas simplesmente não estão licenciadas para participar do processo de desenvolvimento econômico, como é o caso da falta de títulos para acessar terras (pelas populações rurais) ou acessar moradia (pelas populações urbanas). Isso se chama exclusão social. Há muita similaridade entre as proposições teóricas dos autores neste particular, com a distinção de que Sen, diferentemente de Furtado, não propunha ação mais abrangente do Estado, mas maior abrangência e atuação no plano da sociedade. Peço licença para concordar com Celso Furtado.

Feito o registro sobre esse duplo marco conceitual, assim como da interlocução identificada entre eles, cabe-me agora tentar significar a presença transversal do pensamento de Celso Furtado no PPGCJ da Universidade Federal da Paraíba. Em 2010, quando da apresentação da proposta de curso novo de doutorado à Capes, o Programa de Pós-Graduação encontrou no complexo tema do desenvolvimento (e seus desdobramentos) o vínculo teórico para equivaler os mestrados em Direito Econômico e Direitos Humanos, desse modo, a disciplina do desenvolvimento, proposta pela primeira vez em Paris, para estudantes da América Latina, na Sorbonne e no Institutut d'Études du Développement Économique et Social, pelo próprio Celso Furtado, foi abraçada pela pós-graduação em Direito da UFPB. Quem, senão Celso Furtado, poderia oferecer material bibliográfico basal mais pertinente?

No entanto, na conjugação temática do desenvolvimento como direito humano não seria possível acolher proposições meramente economicistas, que usassem como referência de identificação somente o aumento do PIB, a acumulação de capital ou a renda real *per capita*. Aspectos mais relevantes do desenvolvimento econômico, sobretudo

nas sociedades capitalistas, estão nas análises da desigualdade, do subdesenvolvimento e da pobreza, sendo necessário trazer pois ao debate aportes da sociologia, antropologia, história, política, cultura e direitos humanos. Desenvolvimento é processo, que recusa a linearidade da análise microeconômica do equilíbrio espontâneo de forças no mercado, posto depender de políticas de indução, com determinantes encontrados em fatores ideológicos, religiosos, culturais, políticos, entre outros.

Mesmo reconhecendo uma demarcação geral no entendimento de que a concepção de crescimento econômico importa para a configuração do desenvolvimento, o pensamento crítico a ser edificado no PPGCJ precisaria conjugar a análise econômica com o contexto social, em diálogo interdisciplinar, apto a valorizar igualmente aspectos políticos e institucionais. A conexão entre as relações sociais de produção, o estágio das forças produtivas e as formas de poder político (sobretudo na vertente político-jurídica), impacta o argumento jusconstitucionalista e a promoção internacional dos direitos humanos, formando um caldo doutrinário apropriado para analisar e definir processos históricos, gerando aportes científicos relevantes para o estudo de problemas locais e regionais.

Para aliar desenvolvimento econômico e direitos humanos é preciso construir séria inflexão sobre os caminhos e descaminhos do desenvolvimento; seus mitos e verdades; sua natureza e usos hegemônicos e contrahegemônicos; a compreensão do seu inverso (ou o subdesenvolvimento); as relações de dependência na periferia do sistema mundo; os falsos consensos impostos pelas “metrópoles imperiais”; os jogos estratégicos do poder. Esta breve descrição, por si, mostra a complexidade da conjugação das temáticas e das teorias que encerra, considerado que desenvolvimento, assim como direitos humanos, são expressões fluidas, voláteis, criticadas, que somente podem ser explicadas e compreendidas diante do processo histórico, da luta, da tomada de posição dos agentes.

Celso Furtado, ao estudar as “raízes do subdesenvolvimento”, denunciou os conglomerados empresariais como fenômenos decorrentes do que chamou de “capitalismo pós-cíclico”, em remissão às sucessivas etapas de prosperidade e depressão características do sistema. Para abrigar-se dos riscos, historicamente, o capitalismo se subdividiu em diversos setores produtivos, atuando em muitos mercados e armado de grande poder financeiro, para despontar no fenômeno do consumismo e do descarte de produtos, com excepcional capacidade de manobra da sociedade consumidora, do mercado e dos Estados. Este fato, na América Latina, teria forçado a renúncia da criação e consolidação de um sistema de produção articulado aos interesses da coletividade nacional, papel estratégico do Estado como instrumento estabilizador e regulador das economias nacionais, através principalmente das políticas monetária e fiscal.

No entanto, nessa etapa do capitalismo, cuja menção histórica circunda o final do século XX e começo do século XXI, guiado pelos interesses dos EUA (e não mais da Inglaterra), o poder de disposição dos Estados nacionais entrou em confronto com a natureza transfronteiriça das empresas (e dos conglomerados internacionais) como real centro de decisões, potencializado pelo avanço da eletrônica e do progresso tecnológico. Esse jogo irá se refletir nas políticas de emprego e trabalho, preços, urbanística, agrária e ambiental, entre outras, significando que, mais uma vez, salta aos olhos as conexões desta estrutura de pensamento com os temas tratados pelo Direito Econômico, nas interfaces com os direitos sociais e culturais, no PPGCJ.

Furtado expressa com clareza o papel do Estado na condução de um tipo de desenvolvimento plural, que se manifesta nas dimensões econômica e cultural, em contexto indissociável, para além das métricas quantitativas. Em Furtado, “as relações entre as variáveis econômicas são estabelecidas a partir de dados não-econômicos”, não representando mera questão de aumento de oferta de bens ou de acumulação de capitais. Repita-se, desenvolvimento é processo, ao

mesmo tempo, de condução externa e de autotransformação social, capaz de satisfazer o horizonte de aspirações da coletividade, considerada não de maneira abstrata, mas pela concretude da identificação do seu perfil, assim, este modo de enxergar o desenvolvimento resta cuidadosamente significativo para a sua construção como direito humano de terceira geração, garantido mediante a Resolução nº 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986.

O padrão teórico de similaridade e assimilação de conteúdo até aqui apresentado parece suficiente para evidenciar a aproximação entre o pensamento Celso Furtado e o PPGCJ. Tanto assim que este reconhecimento foi feito quando da realização do XXIII Congresso do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), dedicado ao tema *A Humanização do Direito e a Horizontalização da Justiça no século XXI*, ocorrido em João Pessoa, na UFPB, no período de 05 a 08 de novembro de 2014, que homenageou Celso Furtado, tendo sido entregue a premiação à esposa de Celso, jornalista e escritora Rosa Freire de Aguiar.

O pensamento de Celso Furtado é como uma fênix, com incrível capacidade de ressurgimento e reconhecimento a cada nova onda do capitalismo cíclico. Não posso terminar esta homenagem sem mencionar a atualidade de seus escritos no Brasil pandêmico (menção à COVID 19, mas não só) governado por Jair Bolsonaro. O fato é que, a partir do governo Temer e no atual governo, sob o argumento de que as políticas sociais extrapolam o orçamento da União, o cronograma político nacional foi marcado por reformas legislativas que afetaram a feição desenvolvimentista da carta constitucional e do Estado brasileiro, tendo sido aprovadas Leis e Emendas Constitucionais que lastrearam juridicamente o novo direcionamento da política econômica.

Citemos quatro casos. Ainda em 2016, foi aprovada a Emenda Constitucional 95, conhecida como Emenda do Teto dos Gastos Públicos, que alterou a Constituição brasileira para instituir novo

regime fiscal, congelando o investimento público em saúde, educação e segurança nos patamares daquele ano para os próximos vinte anos; em seguida veio a reforma trabalhista, aprovada em 2017, que decompôs a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), fragilizando severamente a proteção dos trabalhadores e precarizando as relações de trabalho; a promulgação da Lei 13.874, de setembro de 2019, chamada Lei da Liberdade Econômica, que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelecendo garantias de livre mercado; e a entrada em vigor, em novembro de 2019, da chamada Nova Previdência, proposta pelo atual Ministro da Economia, Paulo Guedes, através da Emenda Constitucional nº 103, que modificou as regras para os segurados, com grande prejuízo social e humano.

Com a pandemia causada pelo coronavírus, essa cultura fiscal de austeridade, embora tendo esmorecido, não foi retirada de pauta. No Congresso estão a reforma tributária e a Proposta de Emenda Constitucional Nº 186, encaminhada em 2019, no objetivo de instituir controle ainda mais rigoroso sobre o chamado gasto público, que, na verdade, se trata de investimento público. Há um pacote, intitulado *Plano Mais Brasil*, que inclui esta e outras duas PECs – do Pacto Federativo e dos Fundos Públicos – para instituir mecanismos de coibição do endividamento público com despesas correntes, como salários do funcionalismo público, benefícios de aposentadoria, contas de energia e outros custeios.²

Esse conjunto de mudanças provoca o desmoronamento dos direitos sociais assim como afeta gravemente a pauta desenvolvimentista no país. O propósito é desconstruir ou destruir o Estado de Bem-Estar definido pela Constituição de 1988, assim como sua capacidade de financiamento do desenvolvimento, seja na vertente econômica, seja na vertente do direito humano ao

² Disponível em:

<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/11/05/bolsonaro-congresso-reformas-economicas.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 18 de jul./2020

desenvolvimento. Este não é o caminho proposto por Celso Furtado. A pandemia, a *contrario sensu*, mostrou que sua compreensão sobre o investimento público estava correta, não sendo este o maior problema brasileiro, mas sua principal solução, assim, a reviravolta pandêmica derrubou mitos sobre a questão fiscal, atingidos pela necessidade imediata de investimento em saúde, assistência social, pesquisas, apoio para as empresas e proteção aos trabalhadores.

Eis a pauta que se encontra na ordem do dia. O PPGCJ deve mergulhar nesses estudos para encontrar respostas científicas relevantes para o país, mostrando outros modos de encarar a realidade brasileira sem destruir a agenda desenvolvimentista, sem aniquilar conquistas históricas e sem abolir direitos. *Incontinenti*, registro, por oportuno, a imensa honra que representou para mim receber o convite do editor do Periódico científico *Prima Facie*, professor doutor Jailton Macena de Araújo, para produzir esta análise, em grata e sincera homenagem ao ilustre e respeitado conterrâneo Celso Furtado, no ano de centenário de seu nascimento.

João Pessoa, 26 de julho de 2020

Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa

Professora titular, docente permanente do PPGCJ e atual Pró-Reitora de Pós-Graduação da UFPB

REFERÊNCIAS

FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. *Direitos Humanos de Solidariedade*. Avanços e impasses. Curitiba: Appris.

FURTADO, Celso. *A Economia Latino-Americana*. São Paulo: Companhia das Letras.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

FURTADO, Celso. *Diários Intermitentes. 1937-2002*. São Paulo: Companhia das Letras.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.

FURTADO, Celso. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

FURTADO, Celso. *Raízes do Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

FURTADO, Celso. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 10^a. ed. revista pelo autor, 2000.

SEN, Amartya. *Inequality reexamined*. Nova York, Russel Sage Foundation.

SEN, Amartya. *On economic inequality*. Oxford: Clarendon Press.

SEN, Amartya. *Poverty and Famines: an essay on entitlement and deprivation*. Oxford: OUP Oxford.

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2020v19n41.44266>

Conteúdo sob licença *Creative Commons: Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International* (CC BY-NC-ND 4.0)



Políticas Públicas De Erradicação Do Trabalho Infantil: Uma Reflexão Apoiada No Projeto Algodão Com Trabalho Decente

Gerardo Clésio Maia Arruda*

Centro Universitário Christus e Universidade de Fortaleza, Programa de Pós-Graduação em Direito da UNICHRISTUS, Fortaleza, Ceará, Brasil.

ORCID <http://orcid.org/0000-0002-1165-8137>

Ticyanne Pereira da Silva **

Centro Universitário Christus, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, Ceará, Brasil.

ORCID <http://orcid.org/0000-0001-7243-2759>

Resumo: O projeto de Cooperação Algodão com Trabalho Decente objetiva contribuir para a erradicação do trabalho infantil, um fenômeno que está associado à pobreza extrema, à desigualdade social e à falta de educação. Concebido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), o projeto é executado em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e com o Instituto Brasileiro do Algodão (IBA). Apesar do sucesso do projeto, as estatísticas acerca do trabalho infantil, no Brasil, ainda são elevadas, sendo a região Nordeste a que apresenta mais alta incidência. Objetiva-se, neste artigo, analisar as causas da inserção precoce de jovens no mercado de trabalho, no intuito de contribuir para o fortalecimento das ações estatais direcionadas para o combate ao trabalho da criança e do adolescente. A metodologia se fundamenta na abordagem histórico-estrutural e privilegia a pesquisa bibliográfica. Conclui-se que ações estatais, como a do projeto de Cooperação Algodão com Trabalho Decente, devem ser promovidas pelos agentes públicos, uma vez que o desenvolvimento é alcançado não só pelo investimento de capital, mas também pela análise das peculiaridades do local, com a promoção do diálogo entre os atores envolvidos ativamente e o investimento no capital humano.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Desenvolvimento. Trabalho infantil.

* Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS) Professor do Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS) e Professor Titular da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Doutor e Mestre em Sociologia, Especialista em Geografia e Graduado em Ciências Econômicas.
E-mail: clesioarruda@yahoo.com.br

** Mestranda em Processo e Direito ao Desenvolvimento pela UNICHRISTUS.
E-mail: ticyps@hotmail.com



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2020v19n41.44086>

Políticas Públicas De Erradicação Do Trabalho Infantil: Uma Reflexão Apoiada No Projeto Algodão Com Trabalho Decente

Ticyanne Pereira da Silva

Gerardo Clésio Maia Arruda

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo investiga o trabalho da criança e do adolescente, mais especificamente na região Nordeste, buscando, inicialmente, compreender as causas culturais que influenciam na construção da ideia que impulsiona o jovem para a inserção precoce no mercado de trabalho; também, averigua a produção legislativa direcionada para a regulação do trabalho infante juvenil no país; e, principalmente, faz uma reflexão analítica do Projeto Algodão com Trabalho Decente, uma proposição da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e com o Instituto Brasileiro do Algodão (IBA). Espera-se contribuir com a discussão sobre o trabalho da criança, precipuamente no que concerne à elaboração de proposições normativas e de políticas públicas visando à coibição de sua prática.

O ensino fundamental evoluiu, significativamente, em relação ao número de alunos matriculados e à redução de abandono, de sorte que se encontra praticamente universalizado na sociedade brasileira. Entretanto, ao se examinar os dados referentes à passagem deste para o nível subsequente, observa-se que ocorre uma queda substancial de

alunos matriculados, ou seja, em 2016, verificou-se que o total de matrículas nos anos iniciais atingiu, no ensino fundamental, o total de 15.346.008, enquanto no ensino médio somou 8.131.988, o que representa uma queda de matrículas da ordem de 47% (INEP, 2016).

Vê-se que é substancial o número de jovens que não dão continuidade aos estudos, fato este motivado principalmente pelo ingresso precoce no mercado de trabalho. Eis uma questão social que pode alcançar largas proporções nas próximas décadas, pois o mercado de trabalho, cada vez mais demandante de conhecimento, torna-se mais seletivo. Tal fenômeno ocorre porque, como asseveram Lazzarato e Negri (2001), é uma característica da economia contemporânea o aperfeiçoamento dos equipamentos, dos materiais e dos sistemas produtivos, enfim, a inovação tecnológica contínua.

Com efeito, a sociedade precisa de trabalhadores mais qualificados – no sentido da aptidão para a capacidade de aprendizado contínuo – e a entrada precoce numa atividade produtiva limita o desenvolvimento cognitivo do indivíduo, dado o seu afastamento do ensino no período de maior facilidade de introjeção de elementos essenciais ao aprendizado. Por isto, urge a necessidade do debate acerca do trabalho da criança e do adolescente a partir de várias áreas do conhecimento, pois, quanto mais a sociedade brasileira retardar o enfrentamento da evasão escolar dos jovens, maior será a intensificação dos problemas sociais como o desemprego e a violência.

O artigo 54 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) explicita a existência da obrigatoriedade e da gratuidade do ensino fundamental e médio; e imputa, no artigo 55, aos pais e aos responsáveis, o dever de matricular seus filhos na rede regular de ensino. Vê-se aí que não se está diante de matéria negligenciada em seu aspecto jurídico, pois existe uma normatização que torna obrigatória a educação dos jovens. Na verdade, o problema reside na necessidade da efetivação de tais normas; um empreendimento que demanda a formulação de um consenso social indutor da indignação coletiva quando da constatação da existência de jovens fora da escola,

instituidor de opiniões públicas impositivas de mudanças reais, portanto, que seja capaz de criar uma vontade política irresistível.

A luta contra o trabalho do jovem tomou força no mundo todo, após a percepção das consequências negativas no desenvolvimento físico e psicológico de crianças e adolescentes. Entretanto, a atividade laboral encontra-se consagrada no imaginário popular como forma legítima de complementação de renda familiar e de estratégia para manter os jovens de baixa renda afastados da delinquência.

Portanto, faz-se mister a adoção de políticas públicas que sejam efetivas também na construção de uma mentalidade coletiva contrária à inserção precoce em atividades laborais, como o Projeto Algodão com Trabalho Decente, desenvolvido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e com o Instituto Brasileiro do Algodão (IBA).

Em suma, o trabalho infantil está hermeticamente vinculado ao tema da dignidade da pessoa humana, ou seja, a questão dos direitos humanos e, subsequentemente, dos direitos sociais; sendo, nessa perspectiva, de fundamental importância para o campo jurídico.

2 SOBRE A ORIGEM DA LEGITIMAÇÃO SOCIAL DO TRABALHO INFANTIL NO NORDESTE

A partir do estudo das relações sociais circunscritas a uma área geográfica específica, o semiárido do Nordeste, busca-se, nesse tópico, compreender como se estruturam alguns padrões comportamentais pertinentes à cultura rural, principalmente aqueles que privilegiam a ocupação dos jovens em atividades laborais impeditivas de um tempo mais prolongado na escola. Um fenômeno que se dá, essencialmente, sobre as crianças e os adolescentes pertencentes às classes sociais de baixa renda, pois as de renda média e alta priorizam a complementação da formação educacional através de atividades de

conhecimentos linguísticos, culturais ou prática de esportes e, quando muito, admitem a ocupação em trabalhos não comprometedores do estudo formal obrigatório.

Na zona rural do semiárido, até meados do século XX, as famílias produziam quase tudo o que era necessário à sua existência. Arruda (2003) explica que decorre, desse modo, a formação de uma sociedade no campo com uma baixa relação de dependência entre as pessoas, tornando-as isoladas e individualizadas na luta para satisfazer as suas necessidades, concorrendo para a existência de similitude e não de complementaridade das ações cotidianas de cada um.

Essa característica é comum à grande parte das comunidades rurais e proporciona um tipo de vida em que as pessoas compartilham um cotidiano semelhante, na medida em que a atividade que o indivíduo realiza se repete diuturnamente sem grandes variações e não há diferenças significativas do modo como os seus vizinhos também as realizam. Nessas condições, o conhecimento de uns em relação aos outros possui um sentido pleno, conhece-se amplamente a personalidade do próximo, de sorte que não se trata de algo parcial e limitado, condicionado a uma atividade específica, como ocorre nas cidades. Esclarece Mendras (1978, p. 88), que, ao contrário do que se passa nas zonas urbanas; no cotidiano rural, tem-se “um conhecimento total e prolongado da pessoa do outro, no conjunto de suas posições sociais atuais e passadas, e nas particularidades de sua personalidade.

Na verdade, como descreve Arruda (2003), os sertanejos, no período que antecede à industrialização e ao alargamento do comércio que originou as cidades de médio porte, relacionavam-se mais frequentemente com os membros de suas famílias e só em raras ocasiões – quando dos mutirões e das festividades – com os vizinhos. Resulta daí que o modo de agir, pensar e sentir era influenciado por pessoas com um tipo de vida próximo, na medida em que trabalhavam com os irmãos, sob as ordens do pai; conversavam com as mães, nos

intervalos entre o trabalho e as brincadeiras; brincavam com crianças inseridas no mesmo cotidiano.

Mas há que se considerar ainda o aspecto de que o sertão, até a primeira metade do século XX era também um mundo que atribuía pouca importância à escrita, à leitura. Era um mundo de poucas palavras e letras. Os sertanejos estavam inseridos num universo cultural que não era capaz de dotá-los de uma expectativa favorável em relação à instrução formal, porque não viam como objetivar na sua vida cotidiana o conhecimento. Portanto, não é estranho que o camponês hierarquize os valores que o distinguem positivamente, como afirma Queiroz (1973, p. 55), na seguinte ordem: “desinteresse, generosidade, respeito pelos outros, bondade, coragem, bom-senso e, em último lugar, instrução.”

Nas ponderações do personagem Fabiano, da obra de Graciliano Ramos, *Vidas Secas*, é possível vislumbrar o tipo de conhecimento valorizado pelos que vivem no sertão: “Indispensável os meninos entrarem no bom caminho, saberem cortar mandacaru para o gado, consertar cercas, amansar brabos.” (RAMOS, 1988, p.24). Fabiano acredita que se deve logo encaminhar os filhos na labuta da terra e nos cuidados com os animais, porque não adianta nada gastar tempo com estudo se o destino já está traçado. Para quem está condenado a brigar eternamente para manter o estômago cheio e as pernas firmes, dominar as letras é um luxo dispensável. Resigna-se Fabiano à sua condição miserável. Resigna-se ao fato de não ser fácil tirar a sobrevivência de uma terra onde prevalece a certeza de épocas ruins, da seca inevitável. Sua vida é uma eterna esperança de que, junto com a trovoada de dezembro, caia a chuva e que o sol poente tenha seu tom vermelho incandescente amenizado pelo verde da caatinga. Portanto, para que os meninos estudarem?

Importa saber que a maioria dos sertanejos até meados do século XX não frequentavam a escola e tinham suas relações circunscritas aos pais e aos irmãos no trabalho e no ambiente familiar, não experimentavam a convivência com *grupo de iguais*, formados

por crianças de núcleos familiares distintos e que se agrupam dentro e fora da escola, desempenhando um papel importante, além da família, na socialização do indivíduo. O *grupo de iguais* é relevante para o aprendizado de normas e padrões de comportamento, uma vez que as crianças encontram satisfação de suas necessidades associativas no seu grupo etário, uma experiência marcante que influencia a formação de crenças e valores morais. De acordo com Argyle (1976, p. 73), abundam estudos que mostram a conformação das crianças às regras do grupo, regras estas que se originam nas “famílias de outros membros, professores e outros adultos ligados com o grupo. (...) As crianças aprendem as habilidades sociais de cooperação, a fazer amigos e influenciar pessoas, tanto pelo ensaio e erro quanto pela observação de outros membros do grupo.”

Ao ser privado de relações sociais mais diversificadas, o sertanejo também enfrentava dificuldade para aprender a se comunicar verbalmente. O personagem Fabiano, do romance de Graciliano Ramos, grunhe, emite sons estranhos e formula frases ininteligíveis; imita os da cidade e repete suas palavras noutros contextos. Seu filho mais velho o reproduzia: “Como não sabia falar direito, o menino balbuciava expressões complicadas, repetia as sílabas, imitava os berros dos animais, o barulho do vento, o som dos galhos que rangiam na catinga, roçando-se.” (RAMOS, 1988, p. 59).

O gênero de vida sertanejo anterior à urbanização estava estribado numa estrutura que o dispunha sobre o espaço físico de tal maneira que se encontrava em permanente contato com os membros da própria família e só eventualmente com os de outras, como nas ocasiões em que se reuniam para realizar a colheita e a *farinhada*, de sorte que as ações executadas com pessoas de outros domicílios constituíam uma exceção à regra. Portanto, é possível afirmar que o sertanejo vivia sob a influência do tipo puro de comunidade, que é a comunidade doméstica; segundo Weber (1991, p. 245), pode-se defini-la como “a comunidade econômica universalmente mais difundida e compreende uma ação comunitária muito intensa e contínua.”

Observando-se autoridade como sendo a do mais forte ou do mais experiente, que se realiza na prática enquanto autoridade dos homens sobre as mulheres e as crianças, bem como dos aptos e capazes para o trabalho sobre os incapazes, ou seja, dos adultos sobre as crianças.

Na comunidade doméstica sertaneja, cada um dos membros da família desempenhava um *papel* que se coadunava ao dos demais na consecução de atividades que objetivavam a manutenção de seus membros e, desse modo, os jovens eram orientados ainda em tenra idade. Essa característica desenvolve no indivíduo tanto uma dependência em relação aos outros membros da família como favorece o sentimento de pertença.

As crianças entre os seis e oito anos encontram-se num ambiente cultural, como descreve Arruda (2003), onde aprendem com os pais as atividades mais simples na agricultura e no trato dos animais. Assim como o lazer e o trabalho, os papéis sociais também se confundem no cotidiano sertanejo: num determinado momento de suas vidas, o sertanejo é *pai-patrão-mestre de ofício*, pois interage com os membros familiares, visando a diferentes objetivos, como o de manter a unidade familiar, garantir a produção dos bens necessários a sua reprodução e o de ensinar as tarefas da agricultura e do trato de animais aos filhos do sexo masculino. Isto “permite um exercício particularmente estreito e direto da ordenação social.” (MENDRAS, 1978, p. 89).

Enfim, é o pai que ensina as tarefas aos filhos, sendo estas, inclusive, uma característica universal do trabalho rural; contudo, a transferência de um valor cultural é outra peculiaridade presente na relação pai e filho, pois há entre os camponeses, como diz Redfield (1956, p. 23), “uma valorização tão positiva do trabalho que o define não apenas produtivo do ponto de vista material, mas também como cumprimento de uma ordem divina”.

Os pais executam seu trabalho com rigor e ensinam os filhos a fazerem o mesmo. Esforçam-se para tornar seu comportamento uma referência que transmite o seguinte: ao trabalho o homem deve-se

entregar com toda sua energia e sem cometer erros. Enfim, o que o pai do sertanejo almeja, ao lhe transmitir ensinamentos práticos, é inculcar-lhe a ideia de que, só por intermédio do trabalho, o indivíduo se torna alguém digno, uma pessoa merecedora de respeito. Numa palavra, a relação que o sertanejo mantém com seu pai na infância deve ser entendida, sobretudo, como um momento do *processo de socialização*, ou seja, canal por onde se efetiva a construção da identidade social do indivíduo.

Berger e Luckmann (2001) distinguem as formas de socialização primária e secundária. A socialização primária é o que torna um indivíduo membro de uma sociedade. De acordo com Dubar (1997), o seu mecanismo é constituído das relações entre o mundo social da família e o universo institucional da escola. E o aprendizado da fala, da leitura e da escrita são os saberes de base que permitem ao indivíduo apreender os modelos predefinidos de condutas sociais. Porém, é preciso considerar que, na zona rural do semiárido, até a primeira metade do século XX, era restrito o acesso das crianças à escola; enfim, a socialização primária do sertanejo dava-se nomeadamente no âmbito da família.

Até meados do século XX, pode-se descrever a socialização primária na qual os sertanejos estavam inseridos, como uma sequência de aprendizado com três etapas que se distinguiam da seguinte forma: entre os cinco e os sete anos até, aproximadamente, os doze anos de idade, a criança acompanhava o pai que a ela ensinava o quanto era importante o indivíduo fazer o seu trabalho com afinco, ao realizar tarefas que prescindiam do uso de quaisquer instrumentos; após os doze anos, utilizavam enxadas e pás na plantação, mas eram ainda orientados no seu manejo pelos pais; a etapa seguinte era o desenvolvimento de atividades realizadas sem o acompanhamento dos pais, quando sozinhos passavam a tratar dos animais ou trabalhar num roçado, o que pressupunha a interiorização do trabalho como algo que deve ser realizado com responsabilidade (ARRUDA, 2003). A passagem para essa última etapa é decisiva na socialização do

sertanejo, pois é aí que se conclui a sua socialização primária, na medida em que se forma na sua consciência o *outro generalizado*, que, de acordo com Berger e Luckmann (2001, p. 179), é quando ocorre “interiorização da sociedade enquanto tal e da realidade objetiva nela estabelecida e, ao mesmo tempo, o estabelecimento de uma identidade coerente”.

Mas a socialização não é total nem finita, dado que o indivíduo está sujeito a socializações secundárias. Processo que ocupa um papel importante na formação da identidade social do indivíduo, haja vista que a sua efetivação acontece pela aquisição de saberes especializados, que Berger e Luckmann (2001) definem como conhecimento de funções específicas determinadas na divisão do trabalho. Esses saberes especializados se constituem na consciência do indivíduo tendo a socialização primária pressuposta, significando que as novas interiorizações ocorrem numa personalidade já formada. Decorre daí que se pode verificar um processo que vai da pura extensão da socialização primária até a possibilidade de uma mudança da realidade subjetiva apreendida nas interações com os membros da família de origem.

Atualmente, acompanhando o deslocamento do espaço onde se gera trabalho, ou seja, da zona rural para a zona urbana, o trabalho infantil está mais concentrado nas cidades, de sorte que, no Brasil, de um total de 2,7 milhões de crianças e adolescentes, segundo a Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (PNAD), coordenada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2015, constatou-se que 68% estavam inseridos em atividades não-agrícolas e 32% em atividades agrícolas. Portanto, embora tenha ocorrido tal deslocamento, ainda restam muitas crianças realizando atividades no roçado e no trato de animais.

Há uma questão derivada das condições objetivas de reprodução do sertanejo que impulsiona o jovem para o trabalho ainda em tenra idade. Isso foi evidenciado por Eunice Durhan, quando

pesquisou imigrantes nordestinos em São Paulo e concluiu acerca do trabalho infantil na área rural que:

Como predomina a técnica mais rudimentar, não há diversificação da atividade produtiva, não há tipos diferentes de trabalho e, conseqüentemente, não existem tipos diferentes de trabalhadores. (...) Deste modo, o aumento da produção só pode ser visto como resultado de um aumento de quantidade de trabalho, e não da transformação da qualidade do trabalho. Daí, inclusive, a depreciação da escola, que não constitui um instrumento de melhoria de vida, desde que não há, na sociedade rural, posições favoráveis a serem ocupadas pelo trabalhador escolarizado. (DURAN, 1973, p. 116).

Como o aumento da produção é resultado direto do aumento de trabalho e não do aprimoramento da técnica de produção, não há necessidade de que o jovem adquira conhecimento, pois é mais útil para o grupo familiar que ele ingresse mais rapidamente no trabalho. Contudo, questões ligadas à tradição também se encontram presentes na determinação do ingresso do jovem no mundo do trabalho. A idade de sete anos, como limite para o menino começar a trabalhar, está presa a uma lógica que antecede à da Idade Moderna.

Tal corte etário, que remonta à Antiguidade, fundou uma tradição nas sociedades pastoris e agrícolas da Idade Média. O intervalo de sete anos que classifica as idades provém da cultura clerical da Idade Média, período em que a simbologia dos números estava enraizada nas mentes populares. De acordo com Pastoureau (1996, p. 246), as taxinomias antigas distinguem “a *infantia* (do nascimento aos sete anos), a *pueritia* (dos sete aos quatorze), a *adulescentia* (de quatorze a 21 ou 28 anos), a *juventus* (de 21 ou 28 a 35 anos), a *virilitas* (de 35 a 55 ou sessenta anos) e a *senectus* (acima de 55 ou sessenta anos).”

A necessidade de renda familiar acrescida ao costume de o jovem iniciar cedo no trabalho é o que ainda hoje faz que um contingente expressivo de crianças, no Brasil, insira-se tão precocemente no trabalho e que causa estranhamento naqueles já habituados com a classificação das idades apoiada na tradição das modernas sociedades industrializadas, em que o tempo para estudar

se estende mais longamente, variando com cortes impostos pelo mercado de trabalho, alicerçados na necessidade de conhecimentos que deve ter o trabalhador para a operacionalização dos equipamentos e da adaptação às técnicas organizacionais.

Mas não é só à tradição herdada da colonização que se deve creditar à prática da inserção precoce no mundo do trabalho, pois, ciente disso, há que se considerar que, na zona rural, muitas crianças ainda não dispõem de escola próxima ao lugar de residência nem possibilidade de deslocamento para vilas e cidades, onde mais frequentemente se localizam. A educação deve ser enfatizada nesta discussão, porque, com ela, segmentou-se o tempo do indivíduo assentado numa lógica diferente da elaborada no Medievo; com a educação, institucionalizou-se o tempo de brincar, de aprender e de trabalhar, sabe-se onde encerra a infância e tem início a juventude. É com a obrigatoriedade escolar, de acordo com Schindler (1996, p. 271), que se “estabelece uma clara demarcação entre infância e juventude no momento da conclusão dos estudos, do início da aprendizagem e ingresso no mundo do trabalho”.

3 REGULAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL NO BRASIL

O trabalho infantil é realidade em vários lugares do mundo, entretanto, sua incidência é observada com maior frequência nos países periféricos e semiperiféricos, pois está intimamente relacionado à pobreza e à exclusão social. Infelizmente, apesar das inúmeras ações estatais já realizadas, essa tipologia de trabalho, renitentemente, aparece nos dados coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Conceitualmente, pode-se caracterizar o trabalho infantil, segundo Cavalcante (2011, p. 27), como “aquele realizado por crianças e adolescentes que estão abaixo da idade mínima para a entrada no mercado de trabalho, segundo a legislação em vigor no país.”

A denúncia das más condições de sobrevivência das crianças e dos adolescentes remonta aos anos 30, quando o romance regionalista deu visibilidade ao tema na cidade e no campo, como na obra *Capitães da Areia*, de Jorge Amado, e da supracitada, *Vidas Secas*, de Graciliano Ramos. Entretanto, o tema trabalho infantil ganhou relevância no mundo acadêmico com aumento das pesquisas nas ciências sociais, o que conduziu a iniciativas político-jurídicas de relevância, ao associar o combate ao trabalho infantil às questões concernentes à redução da pobreza e à melhoria das condições gerais de sobrevivência da população. Outrossim, foram importantes as análises econômicas sobre o assunto, porque se buscou estudar quais elementos levavam ao progresso econômico, sendo o trabalho de crianças e adolescentes visto como um impedimento ao desenvolvimento e, conseqüentemente, obstáculo à redução de pobreza e ao aumento de capital humano. (KASSUOF, 2017).

Neste sentido, a luta pela erradicação do trabalho infantil, em última instância, trata-se de proteção à vida do infante, uma vez que se está diante de um sujeito consensualmente apreendido enquanto sujeito que é objeto de proteção por se encontrar em condições de desenvolvimento físico, psicológico, espiritual, moral e social. Como sintetiza Buarque (2015, p. 30), “o trabalho precoce impede o desenvolvimento da criança, afasta-a da escola, dificulta seu aprendizado, prejudica seu desenvolvimento pleno, causa danos físicos ou psicológicos, que podem persistir por toda a vida.” Nessa acepção, o trabalho infantil viola princípios dos direitos humanos, como o da dignidade da pessoa humana.

Para Hoefel (2015), o trabalho infantil é uma estratégia empregada para promover a redução de custos e aumento de receitas. Uma prática que expõe crianças ou adolescentes a riscos de acidentes, a esforços excessivos, bem como a substâncias nocivas à saúde, afetando o seu organismo que está em fase de amadurecimento, e prejudica também o desenvolvimento afetivo e cognitivo, em função do abandono das atividades escolares.

Esses prolegômenos explicitam o quadro geral sobre o qual se assenta a legislação direcionada à proteção das crianças e dos adolescentes prevista na Constituição Federal de 1988. Em seu art. 227, por exemplo, alude a necessidade da proteção integral do incapaz, determinando que:

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

No art. 7º, XXXIII, do mesmo Diploma Legal, está prevista a proibição do trabalho noturno, perigoso ou insalubre para menores de 18 anos, e de qualquer trabalho para menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos. Restam consagrados princípios constitucionais que resguardam o direito do infante, dentre eles o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, previsto no art. 1º, inciso III, característica própria de todo ser humano, que fundamenta ser os infantes sujeitos que necessitam de um resguardo especial da sociedade, do Estado e da família, para que possam se desenvolver de modo satisfatório.

Ressaltem-se ainda os princípios do melhor interesse da criança e o da proteção integral ou prioridade absoluta previstos na Constituição Federal, decorrentes do art. 227, que colocam os interesses das crianças e dos adolescentes como prevalecentes para a interpretação da lei, para a solução de conflitos e para elaboração de ações públicas (AMIN, 2010). Vê-se, assim, como explica Saraiva (2020), que, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, as crianças e os adolescentes tornaram-se prioridade absoluta, sendo dever da família, da sociedade e do Estado protegê-los. O entendimento em referência é compartilhado por Liberati (2003), ao defender com veemência que:

Por absoluta prioridade, entende-se que, na área administrativa, enquanto não existirem creches, escolas, postos de saúde, atendimento preventivo e emergencial às gestantes, dignas moradias e trabalho, não se deverão asfaltar ruas, construir praças, sambódromos, monumentos artísticos, etc., porque a vida, a saúde, o lar, a prevenção de doenças são mais importantes que as obras de concreto, que ficam para demonstrar o poder do governante. (LIBERATI, 2003, p.47).

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069 de 1990, no Art. 60 a 69, regula o trabalho da infância e da juventude com base na proteção integral dada aos infantes, ou seja, implementa uma verdadeira rede de proteção, com a finalidade de resguardar os direitos de tais sujeitos. Ressalte-se, como pontilha Amin (2010), que o seu surgimento se alicerça na necessidade que se impunha de reparação dos danos causados com a legislação anterior, o Código de Menores, Lei nº 6.697/79, que tratava as crianças e os adolescentes como objetos de medidas judiciais e não como sujeitos de direitos, além de estar centrado na situação irregular, ou seja, intencionava afastar da sociedade o jovem infrator.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) é fundado em três pilares principais, ou seja, o reconhecimento da condição especial da criança, que se encontra em fase de desenvolvimento; a percepção de que as crianças e os adolescentes passam a ser sujeitos de direito, assim deixando de ser objetos passivos; e, por fim, tais sujeitos são carecedores de proteção singular, pois se deve preservar o direito ao convívio familiar. (PAUL, 2017).

A proteção dada ao infante, pelo ECA, foi endossada pela Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, considerada instrumento de ruptura com a legislação “menorista”, mencionada anteriormente, pois está alicerçada nas normas internacionais sobre direitos humanos. Segundo Paul (2017, p. 941), “a Lei n. 8.069/90 do ECA consolidou uma grande conquista da sociedade brasileira contemplando o que há de mais avançado na normativa internacional em respeito aos direitos da população infante juvenil”.

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) também dispõe do

tema em seu Capítulo IV, da proteção ao menor, que trata das condições necessárias para o trabalho do adolescente menor de 18 anos. No Decreto 6.481, de 2008, elenca as formas degradantes de trabalho infantil, indicando várias atividades consideradas perigosas ou insalubres, que são proibidas para menores de 18 anos.

Por sua vez, a Lei nº 8.742, de 1993, conhecida como Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição Federal, que determina a proteção social dos grupos mais vulneráveis da população, via promoção de benefícios, programas sociais, entre outros, sendo a proteção dada à infância e à adolescência prevista no art. 2º, I e II.

Vale ainda ressaltar que o Brasil é signatário de vários documentos internacionais, sendo importante destacar as Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) nº 182, de 1999 e a de nº 138, de 1973, que foram ratificadas pelo Brasil em 2002. Tais Convenções têm por objeto o infante, tratando a primeira das formas degradantes de trabalho infantil, apontando atividades proibidas e determinando soluções para a erradicação; enquanto a segunda discrimina a idade mínima para o trabalho, levando em consideração a saúde e a escolaridade necessárias para o seu desenvolvimento pleno e saudável.

A OIT editou nove convenções sobre trabalho infantil, tendo o Brasil ratificado apenas seis. Além das duas acima mencionadas, pode-se citar ainda as Convenções 6, 7, 16 e 124, ratificadas pelo Brasil, que tratam, respectivamente, do trabalho noturno dos menores na Indústria, da idade mínima para admissão no trabalho marítimo, do exame médico de menores para o trabalho marítimo e trabalho subterrâneo nas minas (OIT, 2019). Para Marques (2013, p. 206), Procurador do Trabalho, Coordenador da Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho de Crianças e Adolescentes, as Convenções Internacionais que tratam sobre trabalho infantil objetivam proteger crianças e adolescentes “da gana capitalista, ceifadoras de suas condições peculiares de seres em desenvolvimento,

para encará-las como fonte de mão de obra, garantindo-lhes condições para o pleno desenvolvimento físico, moral, intelectual e psicológico.”

Além da legislação aludida, menciona-se outros diplomas legais tratando sobre trabalho infantil, dentre eles a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), o Código Penal (Lei nº 2848/1940) e o Estatuto da Juventude (Lei Federal Nº 12.852/20135). Outrossim, vale ressaltar a importância da participação dos Conselhos Tutelares e dos Fóruns de Direitos da Criança e do Adolescente na busca pela erradicação do trabalho infantil, visto que visam a mobilizar e a sensibilizar a sociedade civil sobre a questão.

Veronese (2013) explicita que tanto os dispositivos presentes no texto constitucional quanto os instituídos via legislação ordinária, em especial a Lei No. 8.069/90, buscam contribuir para a estruturação de uma organização social indutora da construção e do fortalecimento das instâncias viabilizadoras do desenvolvimento de seus membros. Mas, infelizmente, o diagnóstico da autora aponta que o país está assentado num modelo societário que não valoriza a associação fraterna.

Em suma, a legislação vigente se depara com uma realidade a qual se encontra fortemente enraizado à legitimidade social do trabalho infantil, que é corroborado com limites reais de sobrevivência impostos às famílias de baixa renda que forçam os filhos a abandonar a escola. Com efeito, as altas taxas de desistência do ensino formal que atinge o Brasil alcança vários países, principalmente aqueles empobrecidos e com má distribuição de renda. Não é ao acaso, portanto, que se construíram vários acordos internacionais na defesa dos interesses da criança e do adolescente com relação ao trabalho.

4 PROJETO DE COOPERAÇÃO ALGODÃO COM TRABALHO DECENTE: UMA REFLEXÃO CRÍTICA

O cultivo do algodão, um dos produtos agrícolas mais

importantes, tendo em vista a sua utilização por diversos setores da economia, é praticado também pela agricultura familiar, ou seja, por pequenos produtores. Tal produção contribui de maneira efetiva para o acesso a alimentos, à moradia e a outros bens necessários à subsistência do agricultor e de sua família. De acordo com Beltrão (1997), o Brasil, até 1986, produzia uma quantidade superior de algodão à sua demanda interna, mas em função da falta de apoio estatal, para o enfrentamento de alguns problemas de ordem técnica e estrutural, a produção retroagiu no ano de 1993 e alcançou o total de 416.000t, para um consumo de 763.000t. Apesar de o país não ser mais um exportador dessa matéria prima, a demanda interna estimula uma produção que ocupa área considerável e emprega um número substancial de pessoas.

Infelizmente, assim como outros produtos agrícolas, a cotonicultura emprega mão de obra infantil, violando direitos constitucionais e causando danos, como já anteriormente assinalados, para tal segmento populacional residente nas áreas rurais. Destarte, o projeto de Cooperação Algodão com Trabalho Decente, executado pela Organização Internacional do Trabalho, em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e o Instituto Brasileiro do Algodão (IBA), tem por finalidade a promoção de melhorias das condições de trabalho no setor algodoeiro, mais precisamente nos países da África e da América Latina, por intermédio do compartilhamento e da adaptação de experiências positivas e relevantes (OIT, 2017).

O projeto tem duração prevista de 54 meses, de maio de 2015 a novembro de 2019; no entanto, o seu início formal ocorreu em 2009, com a aprovação do Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica com Países da América Latina e da África. Sua elaboração foi decorrente de questões consideradas essenciais para a OIT, pois intenciona a erradicação do trabalho infantil e do trabalho forçado na indústria da cotonicultura. A partir daí, buscaram-se os países produtores de algodão que tinham ocorrência dos problemas elencados acima e que gostariam de participar da iniciativa, assim

foram selecionados selecionado Brasil, Paraguai, Peru, Moçambique, Mali e Tanzânia (OIT, 2015).

O projeto elenca como membros constituintes diretos as instituições governamentais, as organizações de trabalhadores e os empregadores dos países em desenvolvimento produtores de algodão e como indiretos as crianças, os adolescentes, as mulheres e as famílias dos produtores de algodão nos países participantes do projeto. São vários os temas tratados no projeto, dentre outros, destaque-se o combate à pobreza, à erradicação do trabalho infantil e do trabalho forçado, bem como o incentivo à formalização do trabalho, à promoção do emprego de jovens em idade para trabalhar. O projeto tem relevância no âmbito do território brasileiro, dado sua importância para a promoção do desenvolvimento e para a efetivação dos direitos fundamentais dos infantes:

No Brasil, por exemplo, o trabalho infantil na produção de algodão está virtualmente erradicado, principalmente como resultado da atuação da inspeção do trabalho e do desenvolvimento de processos de certificação do algodão. Mas, infelizmente, este e outros problemas ainda persistem em outros países. Por isso, a Cooperação Sul-Sul é fundamental para compartilhar com esses países as possíveis soluções encontradas pelo Brasil. (OIT, 2017, p. 2.)

No Brasil, portanto, o trabalho infantil rural na cadeia produtiva do cultivo do algodão diminuiu consideravelmente, tendo se tornado referência para outros países em que a sua incidência ainda é elevada, como é o caso do Paraguai, do Peru, de Mali, de Moçambique e da Tanzânia. Com efeito, a prevenção e a eliminação do trabalho infantil e do trabalho forçado na cotonicultura é uma das experiências brasileiras mais exitosas e digna de ser compartilhada no projeto com os demais países.

Destarte, foram selecionadas as seguintes políticas públicas brasileiras: programas de transferência de renda condicionada; programas de reintegração de vítimas do trabalho forçado e infantil; promoção do diálogo social; Comissão Nacional de Erradicação do

Trabalho Infantil (CONAETI) e Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE)); a inspeção do trabalho nos temas de trabalho infantil e trabalho forçado; promoção da legislação trabalhista nacional e internacional, com aproximação entre o Poder Judiciário e a sociedade; e, por fim, a Experiência da Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (ABRAPA) (OIT, 2017).

As políticas de prevenção e eliminação do trabalho infantil e forçado são programas de transferência de renda condicionada e programas de reintegração de vítimas de trabalho forçado e/ou infantil. O Bolsa Família, por exemplo, é uma ação pública social voltada para transferir renda para famílias extremamente pobres, com a finalidade de garantir renda de modo imediato, com o intuito de amenizar a pobreza e a vulnerabilidade. No Brasil, são 13.9 milhões de brasileiros beneficiados com o programa social (ARAÚJO, 2016).

Já o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) traz várias ações voltadas para o público infante juvenil com o propósito de retirá-lo do trabalho precoce, compreendendo campanhas de conscientização, transferência de renda, acompanhamento de equipe profissional às crianças e aos adolescentes e para suas respectivas famílias, oferta de serviços assistenciais, entre outras atuações (ARAÚJO, 2016).

Outrossim, a Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI) e a Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE) são exemplos de experiências de diálogo social relevantes. A CONAETI é um órgão criado a partir da Portaria nº 365, de 12 de setembro de 2002, coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, e possui participação quadripartite, ou seja, há representantes do governo, empregadores, empregados e sociedade civil. A atribuição principal da CONAETI foi a elaboração do Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente, em 2003. Nos termos do art. 1º da Portaria MTE nº 952, de 8 de julho de 2003, é competência da CONAETI:

Art. 1º Instituir, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil - CONAETI, com as seguintes atribuições: I - elaborar proposta de um Plano Nacional de Combate ao Trabalho Infantil; II - verificar a conformidade das Convenções Internacionais do Trabalho 138 e 182 com outros diplomas legais vigentes, elaborando propostas para a regulamentação de ambas e para as adequações legislativas porventura necessárias; III - avaliar as atividades constantes da Portaria nº 20, de 13 de setembro de 2001, alterada pela Portaria nº 4, de 21 de março de 2002; IV - propor mecanismos para o monitoramento da aplicação da Convenção 182; e V - coordenar, monitorar e avaliar a execução do Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Trabalhador Adolescente, competindo-lhe apresentar anualmente, até o mês de dezembro, propostas de modificações. (Inciso acrescentado pela Portaria MTE nº 356, de 13.07.2004, DOU 14.07.2004). (BRASIL, 2004).

Já a CONATRAE é um órgão colegiado que foi criado em 31 de julho de 2003, sendo vinculado ao Ministério dos Direitos Humanos da Presidência da República, composto por representantes dos três Poderes, além de vários outros representantes da sociedade civil, e presidida pelo Ministro de Estado dos Direitos Humanos. O objetivo da CONATRAE é “coordenar e avaliar a implementação das ações previstas no Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo”. Saliente-se que compete à Comissão acompanhar a tramitação de projetos de lei no Congresso Nacional e avaliar a proposição de estudos e pesquisas sobre o trabalho escravo no país (BRASIL, 2003).

Os programas de Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI) e de Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE) promovem o diálogo social e favorecem a criação de instrumentos de erradicação dos seus respectivos temas. As boas práticas de inspeção do trabalho, no Brasil, realizadas pelo Governo Federal, através do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), podem ser consideradas relevantes para serem reaplicadas a outras realidades pela sua pertinência e impacto. As fiscalizações são articuladas de modo que contribuem para a melhoria das condições de trabalho.

A Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho (ANAMATRA) desenvolve o Programa Trabalho, Justiça e Cidadania

(TJC), criado em 2004, para difundir e esclarecer as dúvidas sobre questões envolvendo direitos básicos garantidos pela Constituição Federal, além de direitos específicos trabalhistas dos indivíduos e sobre acesso à Justiça, promovendo assim a cidadania. Os objetivos do TJC são estimular a conscientização dos direitos e dos deveres básicos do cidadão, desenvolver a integração do Judiciário com a sociedade e promover a qualificação do exercício da cidadania. Vale ainda ressaltar que o público alvo primário do Programa é composto por estudantes do ensino fundamental e médio, que estão em formação para ingressar no mercado de trabalho; bem como por estudantes dos cursos profissionalizantes, escolas de jovens e adultos (EJAS) e professores. Já o público alvo secundário é composto por servidores públicos do Judiciário, estudantes de Direito, entidades da sociedade civil e a população em geral (ANAMATRA, 2013).

Por fim, cumpre relatar a experiência da Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (ABRAPA) no desenvolvimento do Programa Algodão Brasileiro Responsável-ABR, que venceu, em 2014, o prêmio República de Valorização do Ministério Público Federal, promovido pela Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), na categoria responsabilidade social. A ABRAPA foi criada em 7 de abril de 1999, com o propósito de unir os agentes produtores da cotonicultura na busca pela sustentabilidade, ambiental social e econômico, e maior rentabilidade, junto aos setores públicos e privados, sendo fomentadora da melhoria da produção do algodão no Brasil (ABRAPA, 2019).

O Programa Algodão Brasileiro Responsável-ABR tem como principais objetivos a promoção da evolução progressiva das boas práticas da sustentabilidade, com o intuito de construir uma imagem relevante do cenário brasileiro no exterior e, conseqüentemente, conquistar o mercado internacional; a melhoria da gestão sustentável das unidades produtiva; e a disseminação entre os associados dos três pilares da sustentabilidade: social, ambiental e econômico (ABRAPA, 2019).

Em 2014, a ABRAPA iniciou as mobilizações do Programa ABR (Algodão Brasileiro Responsável), em parceria com as associações estaduais, para a safra 2014/15. A mobilização era o momento destinado à obtenção, pelos produtores, de orientações acerca da aderência ao Programa, os passos a serem cumpridos, entre outros requisitos. A verificação é realizada por técnicos da associação, de acordo com a OIT (2015, p. 5), com base em 8 critérios de certificação: “contrato de trabalho; proibição de trabalho infantil; proibição de trabalho análogo a escravo, degradante ou indigno; liberdade de associação; não discriminação; segurança, saúde e meio ambiente do trabalho; responsabilidade ambiental; boas práticas agrícolas.”

Observe-se, ainda, que a participação no projeto coordenado pela OIT contribui também para a erradicação de formas de trabalho, as quais são consideradas graves violadoras dos direitos humanos e dos direitos e princípios fundamentais do trabalho e praticadas em outros setores econômicos. Uma vez que conduz a conscientização de agentes públicos e das famílias dos efeitos nefastos das atividades degradantes e da inserção precoce no mercado de trabalho, o que vai de encontro ao imaginário popular de que os filhos das famílias mais pobres devem trabalhar para ajudar na renda da família, já que, mantendo-se ocupados, não representam perigo à sociedade, por meio de cometimento de crimes. (COLUCCI, 2013).

O Brasil, apesar de ter se tornado referência internacional, em função das ações exitosas de combate ao trabalho infantil, como mostra o projeto de Cooperação Sul-Sul Algodão com Trabalho Decente, ainda tem muito a realizar, pois são recorrentes os casos de identificação de crianças e adolescentes em situações de risco, como a exploração sexual, os trabalhos tanto em casa quanto nas ruas em condições assemelhadas à escravidão.

No campo, o trabalho realizado pelas crianças e pelos adolescentes é prioritariamente voltado para a agricultura familiar, sendo, muitas vezes, isento de remuneração. O Nordeste brasileiro pode ser visto como a região mais crítica já que possui 15,9% de jovens

até 17 anos no labor, segundo dados do IBGE. (RODRIGUES, 2016).

A região Nordeste ainda detém o maior número de crianças e adolescentes trabalhando, na faixa etária de 5 a 15 anos, em situações, muitas vezes, consideradas pela lei como as piores formas de trabalho infantil (KASSOUF, 2004). De acordo com dados coletados na Pesquisa Nacional de Amostras de Domicílio (PNAD), realizada em 2001, na região Nordeste, observa-se incidência de trabalho infantil mais elevada em comparação com as demais regiões do País, sendo tal proporção “atribuída ao fato de esta região deter os piores indicadores educacionais e ser também a que possui maior número de pobres, determinantes principais do trabalho infantil.” (KASSOUF, 2004, p. 25).

Os dados indicam que se pode associar a incidência elevada de trabalho infantil a deficiências na elaboração e/ou na execução de políticas públicas elementares, como educação, saúde e saneamento. As políticas econômicas adotadas para a região também trazem implicações, na medida em que criam e robustecem o distanciamento entre as classes sociais, provocam concentração de renda e desemprego, condições que afetam diretamente a estrutura familiar das classes mais desfavorecidas, que, por necessidade de sobrevivência, optam por colocar todos os membros da família em atividades laborais no intuito de formar renda.

Para Kassouf (2004), os fatores relacionados à sobrevivência são de fato determinantes para o ingresso da criança no mercado de trabalho. Tal fenômeno ocorre porque, frequentemente, as crianças se encontram numa espiral de pobreza, em que os pais sem escolaridade, sem qualificação profissional, detêm uma renda miserável e se encontram em situação de pobreza; assim se reproduzem socialmente, condenando as gerações subseqüentes a viverem em condições assemelhadas aos dos pais, ou seja, sem renda digna, sem usufruir de lazer e sem escolaridade.

As dificuldades socioeconômicas da região Nordeste em relação às outras regiões, em virtude de condicionantes históricas; os fatores

climáticos, como estiagens prolongadas e terras de baixa produtividade, corroboram com o baixo crescimento econômico. De acordo com Sousa *et all* (2018), as ações públicas de desenvolvimento concentraram-se no fomento do crescimento econômico, pelo investimento de capital, tendo sido inspirada nas teorias dominantes pós Segunda Guerra Mundial. Souza *et all* (2018) detalha a crença de que a intensidade do capital seria suficiente para realizar o desenvolvimento o qual se fundamenta nos programas de financiamento das organizações internacionais direcionados aos países subdesenvolvidos; infelizmente, essa estratégia se mostrou ineficiente e não foi capaz de alterar a realidade traduzida nos indicadores sociais e econômicos, conduzindo ao entendimento de que a estatal alicerçada na inversão de capital não é suficiente para proporcionar desenvolvimento a longo prazo.

Compreende-se, atualmente, que as políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento devem, além do investimento em capital, focar no incremento do capital humano, por intermédio de capacitação da força de trabalho, desenvolvimento da educação, aumento de pesquisas tecnológicas, entre outros fatores. A intelecção reportada conduz a sublinhar a ideia de que o desenvolvimento depende da intervenção do Estado, como defendem Gunnar Myrdal (1965) e Amartya Sen (2000), pensadores laureados com o prêmio Nobel. Destarte, além do crescimento econômico, elementos como qualidade de vida da população, distribuição de renda, oferta de empregos, liberdade desfrutada pelos membros da sociedade contribuem para o pleno desenvolvimento.

O Projeto de Cooperação Algodão com Trabalho Decente salientou a existência, no Brasil, de práticas exitosas de promoção do trabalho decente e erradicação do trabalho infantil no setor produtivo de algodão. Com efeito, o projeto sublinha que o país contribui para a promoção do trabalho digno com ênfase nos direitos fundamentais do trabalho e para a melhoria das condições de trabalho em países em desenvolvimento.

A indicação das políticas brasileiras, como exemplos a serem seguidos, está associada à avaliação das práticas, que têm avançado e não se limitado a investimento exclusivamente de capital. Assim, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) recomenda a adaptação das políticas, salientando a necessidade de adaptação às realidades concretas e ao envolvimento ativo dos interessados. Assim se incentiva o diálogo para a troca de experiências e buscado ampliar, entre os países que desenvolvem a cotonicultura, a conscientização dos problemas que o trabalho infantil desencadeia.

Apesar dos bons resultados obtidos com o projeto, ainda se observa uma forte inserção de crianças e adolescentes no mercado de trabalho. É mister que políticas públicas destinadas ao combate do trabalho infantil sejam concebidas e executadas. Outrossim, programas como o do Projeto de Cooperação Sul-Sul Algodão com Trabalho Decente devem ser estudados e adaptados para o combate de outras modalidades de trabalho infantil, assim fomentando um processo de conscientização da sociedade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O projeto de Cooperação Algodão com Trabalho Decente identificou ações públicas praticadas no Brasil que impactaram positivamente a cotonicultura no que se refere à inibição do trabalho infantil. As experiências reportadas foram alçadas à condição de referências e, portanto, compartilhadas com os demais países que fazem parte desse projeto concebido e gerenciado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Observou-se que, para se alcançar resultados concretos concernentes à redução da participação de crianças e adolescentes na produção algodoeira, faz-se necessário que as políticas de desenvolvimento não sejam centradas exclusivamente na inversão de

capital, mas promova um diálogo com todos os interessados, que se encontram de um extremo ao outro da cadeia produtiva, no sentido de identificar com precisão as carências, principalmente dos produtores diretos, de sorte que deva ser averiguado o acesso à saúde, à educação, à alimentação, dentre outras necessidades básicas. Salienta-se que é imprescindível porque existe uma relação direta do índice de pobreza da população com a inserção precoce dos jovens no mercado de trabalho.

O trabalho infantil se trata de um obstáculo ao desenvolvimento físico, psíquico e moral do infante; sem dúvida, no médio e longo prazo, funciona para impedir o progresso socioeconômico, uma vez que os sujeitos imersos nessa condição são impedidos de se profissionalizar; assim, reproduzem-se como seus antecedentes, ou seja, com baixa escolaridade, em trabalhos precários e situação de pobreza.

A ideia de que o indivíduo se torna pessoa digna por intermédio do trabalho está enraizada na formação cultural brasileira. É renitente no consciente coletivo o pensamento de que se faz necessário inserir o jovem em atividade laboral, com o objetivo de mantê-lo afastado da delinquência, cujo pensamento domina a opinião pública, principalmente quando se trata de crianças originárias de famílias de baixa renda. Não é ao acaso, portanto, que ainda hoje se encontra um maior número de crianças trabalhando na região Nordeste, pois combina-se nesse espaço a formação cultural fortemente fincada no trabalho campestre, uma forte desigualdade de renda e, conseqüentemente, um número substancial de famílias na condição de pobreza.

Apesar dos avanços registrados no concernente ao combate ao trabalho infantil, como observado pelo projeto de Cooperação Algodão com Trabalho Decente, faz-se mister o contínuo aperfeiçoamento das políticas públicas adotadas, pois é preciso alargar entre os membros da sociedade a conscientização dos problemas gerados pelo trabalho das crianças e dos adolescentes para o desenvolvimento, tanto do

sujeito colocado em tal situação quanto da região que abriga o trabalho infantil. Enfim, urge construir uma rede de proteção às crianças que se alicerce no combate ao senso comum que valida moralmente a inserção precoce no mercado de trabalho, mas deve-se seguir com o fortalecimento normativo e com a execução de ações estatais direcionadas para essa questão social.

Data de Submissão: 21/03/2019

Data de Aprovação: 16/12/2019

Processo de Avaliação: *double blind peer review*

Editor Geral: Jailton Macena de Araújo

Editor de Área: Jailton Macena de Araújo

Assistente Editorial: Bruna Agra de Medeiros

REFERÊNCIAS

ABRAPA- Associação Brasileira dos Produtores de Algodão. Brasília, 2019. Disponível em:

<http://www.abrapa.com.br/Paginas/sustentabilidade/algodao-brasileiro-responsavel.aspx>. Acesso em: 02 fev. 2019.

AMADO, Jorge. **Capitães da Areia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

AMIN, Andréa Rodrigues. Princípios orientadores do direito da criança e do adolescente. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Andrade. **Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos**. São Paulo: Lumen Juris, 2010.

ANAMATRA- Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho. **Trabalho, Justiça e Cidadania**. Brasília, 2013. Disponível em: https://www.anamatra.org.br/attachments/article/55/apresentacao_tjc_2013.pdf. Acesso em: 05 fev. 2019.

ARAÚJO, Danielle Ferreira Medeiro da Silva de. Trabalho infantil: desafios para a superação de uma norma social no Brasil. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**. Vitória da Conquista, 2016. Ano XIII, n. 21, p.69-83. Disponível em: http://periodicos.uesb.br/index.php/cadernosdeciencias/article/viewFile/6481/pdf_388. Acesso em: 03 fev. 2019.

ARGYLE, Michael. **A interação social: relações interpessoais e comportamento social**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

ARRUDA, Gerardo Clésio Maia. **Andarilhos do sertão: a mudança do padrão de comportamento do trabalhador rural na cidade do semiárido nordestino**. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará (UFC), Tese de Doutorado, 2003.

BERGER, Peter L. e LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. Petrópolis: Vozes, 2001.

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)**. http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/LEGIS/CLT/capa_clt_dinamica.htm. Acesso: 05/01/2019.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. <http://www2.planalto.gov.br/conheca-a-presidencia/acervo/constituicao-federal>. Acesso: 10/01/2019.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)**. <http://www.conselhodacrianca.al.gov.br/sala-de-imprensa/publicacoes/ECAATUALIZADO.pdf>. Acesso: 10/01/2018.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (PNAD), 2001**. <http://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000010135709212012572220530659.pdf>. Acesso: 14/01/2019.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (PNAD), 2015**. http://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40. Acesso: 20/12/2018.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo**. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/orgaos-colegiados/conatrae/comissao-nacional-para-a-erradicacao-do-trabalho-escravo>. Acesso em: 05 fev. 2019.

BUARQUE, Cristovam. Trabalho infantil: realidade e perspectivas. **Revista do Tribunal do Superior do Trabalho**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, v. 81, n. 1, p. 30-39, jan/mar, 2015.

CAVALCANTE, Sandra Regina. **Trabalho infantil artístico: do deslumbramento à ilegalidade**. São Paulo: LTr, 2011.

COLUCCI, Viviane. A teoria da proteção integral frente ao combate ao trabalho infantil e à regularização do trabalho do adolescente. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol. 79, n.1, p. 55-65, jan/mar, 2013.

DUBAR, Claude. **A socialização: construção das identidades sociais e Profissionais**. Porto: Porto Editora, 1997.

HOEFEL, Maria da Graça Luderitz. Danos à saúde física e mental: prejuízo irreversível. **Revista do Tribunal do Superior do Trabalho**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, v. 81, n. 1, p. 71-77, jan/mar, 2015.

INEP. **Censo escolar 2016**. Brasília: Ministério da Educação (MEC), 2016. www.portal.mec.gov.br/docman/fevereiro-2017-pdf/59931-app-censo-escolar-da-educacao-basica-2016-pdf-1/file. Acesso: 14/02/2019.

KASSOUF, Ana Lúcia. O que conhecemos sobre o trabalho infantil? **Nova Economia**. Belo Horizonte, v. 17, n. 2, p. 323-350, mai/ago, 2017.

KASSOUF, Ana Lúcia. **O trabalho de crianças e adolescentes no Nordeste do Brasil**. Brasília, OIT, 2004.

LAZZARATO, Maurizio e NEGRI, Antonio. **Trabalho imaterial: formas de vida e produção de subjetividade**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

LIBERATI, Wilson Donizete. **Adolescente e ato infracional**. Medida socioeducativa é pena? São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

MARQUES, Rafael Dias. Trabalho infantil artístico: possibilidades e limites. **Rev. TST**, Brasília, v.79, n. 1, p. 204-226, jan./mar. 2013.

MENDRAS, Henri. **Sociedades camponesas**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1965.

OIT- Organização Internacional do Trabalho. **Convenções**. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_242947/lang-pt/index.htm. Acesso em: 05 fev. 2019.

OIT- Organização Internacional do Trabalho. **Menos pobreza, mais desenvolvimento: como o trabalho decente pode transformar a produção de algodão**. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.ilo.org/brasil/noticias/WCMS_578784/lang-pt/index.htm. Acesso em: 14 dez. 2018.

OLIVEIRA, Nilton Marques; STRASSBURG, Udo. Revisitando o pensamento do gunnar myrdal e amartya sen sobre o estado de bem-estar social. **Revista Ciências Sociais em Perspectiva**, v. 15, n. 29, p. 153-169, 2016.

PASTOUREAU, Michel. **Os emblemas da juventude:** atributos e representações dos jovens na idade medieval. In: GIOVANNI, Levi (Org). **História dos Jovens**. São Paulo: Cia das Letras, 1996.

PAUL, Camila Izis Avila Barbosa. Trabalho Infantil. **Revista LTr Legislação do Trabalho**. vol 81, nº 8, p. 122-142, ago de 2017.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. **O campesinato brasileiro:** ensaios sobre civilização e grupos rústicos no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1973.

RAMOS, Graciliano. **Vidas secas**. São Paulo: Record, 1998.

REDFIELD, Robert. **O mundo primitivo e suas transformações**. São Paulo: Editora Sociologia e Política, 1956.

RODRIGUES, Joel. Trabalho infantil no campo: cultura ou necessidade? **Observa SC**, Santa Catarina, 08 jun. 2016. Disponível em: <<https://agro.observasc.net/trabalho-infantil-no-campo-cultura-ou-necessidade/>> . Acesso em: 24 nov. 2019.

SARAIVA, João Batista Costa. **Direito Penal Juvenil:** adolescente e ato infracional: garantias processuais e medidas socioeducativas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SCHINDLER, Nobert. **Os tutores da desordem: rituais de cultura juvenil nos primórdios da Era Moderna**. In: LEVI, Giovanni (org.). **História dos jovens**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

SEN, Amartya. 2000. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUSA, Clemente Gomes, MATA, Henrique Tome da Costa, BALANCO, Paulo A. de Freitas. **Instituições, políticas públicas e financiamento do desenvolvimento regional no Nordeste do Brasil**. Disponível em: http://www.eeb.sei.ba.gov.br/pdf/2012/fd/instituicoes_politicas_publicas.pdf. Acesso em: 14 dez. 2018.

VERONESE, Josiane Rose Petry. A proteção integral da criança e do adolescente no direito brasileiro. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, vol 79, nº 1, jan/mar, p. 38-54, 2013.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1991.

Child Labour Eradication Taken By Public Action: Decent Work Project As Reflection Basis

Ticyanne Pereira da Silva

Gerardo Clésio Maia Arruda

Abstract: The Cooperation Cotton project with Decent Work has as goal contribute towards child labour eradication, a phenomenon that is associated with extreme poverty, social inequality and lack of education. Geared by International Labour Office (ILO), the project is executed in partnership with Brazilian Cooperation Agency (ABC) and with Brazilian Cotton Institute (IBA). Although projects success, child labour statistics in Brazil, still, are elevated, being in the Northeast presented the highest incidence. It is aimed in this article, early insertion on labour market causes analysis, in order to contribute directly on state actions, fortify towards child labour counter-action. The methodology is settled on cultural- historic methodology and bibliographic research its privileged. It is concluded state actions Decent Work cooperation project, likewise, must be public agents promoted, once reached development isn't just by capital investment but local particularities analysis too, with dialogue promotion between active parties involved and human capital investment.

Keywords: Public Politics. Development. Child Labour.

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2020v19n40.45035>

Conteúdo sob licença *Creative Commons*: [Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) (CC BY-NC-ND 4.0)



A Precarização Do Trabalho Na Economia Compartilhada: O Caso Uber

Juliana de Castro Costa *

Universidade de Fortaleza, Programa de Pós-Graduação em Direito da UNIFOR, Fortaleza, Ceará, Brasil.

ORCID <http://orcid.org/0000-0002-6795-3231>

Ana Virgínia Moreira Gomes **

Universidade de Fortaleza, Programa de Pós-Graduação em Direito da UNIFOR, Fortaleza, Ceará, Brasil.

ORCID <http://orcid.org/0000-0001-6101-4965>

Resumo: O objetivo do presente trabalho é o estudo da relação de trabalho entre as empresas de transporte remunerado privado individual de passageiros e os trabalhadores cadastrados como motoristas nessas empresas, tomando a UBER como caso de estudo. Diante da existência de empresas que se organizam por meio de plataformas digitais, a relação de trabalho mantida com o trabalhador é virtual e distante, e isso dificulta a análise da relação de trabalho estabelecida entre as partes. A economia compartilhada ingressou no mercado como novo modelo de negócios e seu estudo é importante para a compreensão dessas novas relações trabalhistas. O problema de pesquisa considera que formas de trabalho que fogem do padrão da relação de emprego típica - foco de atração da proteção garantida pelo direito do trabalho – constituem um desafio para a doutrina e jurisprudência no que concerne à sua caracterização como relações autônomas ou subordinadas. O estudo propõe que a inserção de novas formas de trabalho pela tecnologia não autoriza a não observância de proteção social e desobediência às tutelas constitucionais que salvaguardam a dignidade humana no trabalho. Necessário, portanto, a regulação desses novos modelos de trabalho. O artigo desenvolve um estudo descritivo fundado em uma pesquisa bibliográfica, com resultado qualitativo e objetivos de abordagem descritiva e exploratória.

Palavras-chave: Relação de emprego. Economia compartilhada. UBER. Precarização. Regulação.

* Mestranda em Direito Constitucional nas relações privadas da Universidade de Fortaleza - CE.
E-mail: julianaccosta19@gmail.com

** Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo - USP. Professora Assistente da Universidade de Fortaleza - UNIFOR.
E-mail: avmgomes@gmail.com



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2020v19n41.44086>

A Precarização Do Trabalho Na Economia Compartilhada: O Caso Uber

Juliana de Castro Costa

Ana Virgínia Moreira Gomes

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Este trabalho tem por escopo o estudo da economia compartilhada e das relações de trabalho decorrentes de sua prática, considerando-se a atuação do poder público para a regulação do trabalho. O caso analisado nesse trabalho é o do transporte remunerado privado individual de passageiros, conhecido pela empresa que o projetou no mercado, a UBER. O problema de pesquisa considera que formas de trabalho que fogem do padrão da relação de emprego típica - foco de atração da proteção garantida pelo direito do trabalho –, como é o caso dos motoristas da UBER, constituem um desafio para a doutrina e jurisprudência no que concerne à sua caracterização como relações autônomas ou subordinadas.

A questão que rodeia, em todos os ramos jurídicos, não só no âmbito trabalhista, seria se as leis brasileiras estão preparadas para lidar com a inovação tecnológica e as relações dela decorrentes. A legislação atual é suficiente para proteger o trabalhador? Após a inserção desse modelo no mercado, que medidas foram adotadas pelo Poder Legislativo brasileiro no tocante à regulação do transporte

privado de pessoas, praticado por empresas de tecnologia no aspecto laboral?

O avanço tecnológico trouxe modificações profundas para a sociedade do século XXI. Nas últimas duas décadas, as relações interpessoais ganharam um diferencial no tocante à comunicação através da *internet*. As prestações de serviços também acompanharam essa evolução e muitas trocas relacionais acontecem no ambiente eletrônico.

O meio virtual passou a ser o centro principal de conexão entre as pessoas e novos serviços surgiram através dessa rede. A inovação trouxe os benefícios de uma vida com maior facilidade, porém surgem dúvidas acerca da regulação desses novos serviços. Os desafios à regulação se situam não só no campo do Direito do Trabalho, mas se estendem à proteção de dados de usuários, à concorrência no mercado, assimetrias regulatórias que influem na regulação econômica do serviço, dentre outros.

Importante ressaltar que o vocábulo regulação alcança as decisões de mercado, como as regras de entrada, permanência e saída, as questões administrativas referentes a fiscalização, como também o aspecto social da relação, a fim de proteger o trabalhador da situação precária, da exposição a riscos etc. (ALMEIDA, 2018, p.355)

Sem dúvida, esses novos serviços entram em choque com os mesmos serviços ofertados de modo tradicional. Uma empresa com o uso da tecnologia oferece serviços semelhantes aos já existentes e regulados, mas aparentam não se submeter à lei existente. Exercem sua atividade livremente fundada na livre iniciativa, na autonomia privada e delineiam os contornos de suas relações conforme seus interesses.

Definir a qualificação jurídica a partir das repercussões geradas é uma tarefa árdua e o cenário ainda está em evolução. O Poder Público precisa estar preparado para exercer a sua função como agente normativo e regulador da atividade econômica, mas também para

garantir os compromissos e metas sociais presentes na Constituição da República.

A autonomia privada esbarra em normas imperativas e o Estado tem o papel de fazer cumprir essas normas, ainda mais quando afeta relação tão delicada para o desenvolvimento do ser humano como o trabalho. A livre iniciativa deve ser modelada conforme os princípios e valores que norteiam a ordem jurídica brasileira.

Nesse sentido, o caso da empresa UBER será tomado como paradigma para a compreensão das relações trabalhistas atípicas que surgem com as empresas tecnológicas, a fim de se verificar sua aproximação com a relação de emprego, visto ser essa relação de proteção social máxima ao trabalho, e que medidas legislativas foram adotadas para a garantia do mínimo existencial do trabalhador e o desenvolvimento de suas capacidades.

O trabalho está subdividido em quatro tópicos, sendo o primeiro referente à inovação, mercado e *on demand services*. No segundo, se apresenta o contrato de trabalho na economia compartilhada, com enfoque no caso da empresa UBER. No terceiro, se aborda a parassubordinação e a autonomia privada como respostas para identificar os contornos da relação de trabalho. No quarto, trata da precarização do trabalho na economia compartilhada e da necessidade de regulação dos modelos emergentes. Por fim, tem como fundamento metodológico um estudo descritivo realizado por pesquisa bibliográfica, com resultado qualitativo e objetivos de abordagem descritiva e exploratória.

2 INOVAÇÃO, MERCADO E ON DEMAND SERVICES

A difusão do uso da *internet* em todo o mundo e o avanço tecnológico causaram o advento de novos negócios e estimularam a

originalidade na forma de prestação de serviços. Cada vez mais surgem empresas que se iniciaram com apenas uma ideia e hoje estão em um tamanho gigantesco, utilizando a tecnologia como instrumento principal e ocupando um espaço significativo no mercado (FREITAS, MARQUES NETO, 2018, p.20). É incontestável o seu impacto na economia, no estímulo ao mercado de trabalho e no desenvolvimento do país.

Mercados inovadores surgiram na última década e seus agentes participantes são denominados de “novos *players*”, porém se assemelham aos serviços já prestados ou os chamados serviços tradicionais. Por isso, com eles podem se confundir, apesar de argumentos contrários. Aliás, negam qualquer proximidade com o serviço tradicional, insistem que a criação é inovadora e singular. No caso da economia compartilhada, destaca-se o papel de intermediação feito pela empresa (FRAZÃO, 2006, *online*). Assim, são chamados de disruptivos, ou seja, são aqueles que alteram ou rompem o curso de um processo.

Conforme Christensen e Raynor (2003, p. 47), as inovações disruptivas “rompem e redefinem os modelos vigentes, lançando novos produtos e serviços que são tão bons quanto o até então disponíveis” como também “geralmente são mais simples, mais convenientes e mais econômicos, atraindo, sobretudo, clientes novos ou clientes menos exigentes”.

A inovação não passou despercebida pela ordem constitucional, porém reconhecida tardiamente, através da Emenda Constitucional n. 85, de 26 de fevereiro de 2015, em que passa acrescentar pela primeira vez o termo “inovação” na ordem constitucional.

O Poder Constituinte reformador reconhece a “inovação”, no capítulo IV do Título VIII que compõe a ordem social, como um bem a ser constitucionalmente tutelado. Essa inovação não deve ser vista em moldes restritos, pois a inovação se infundiu em todos os espaços sociais e a promoção dos direitos e deveres assegurados devem ser protegidos sob o olhar do desenvolvimento tecnológico e do progresso.

O Estado deverá se ater para não tolher a liberdade do inovador, sob a assertiva de que defende os valores constitucionais. Contudo, a livre iniciativa deve ser exercida com o olhar atento para os princípios e valores que conduzem a atividade econômica. É necessário equilibrar duas forças constitucionais: a livre iniciativa e o valor social do trabalho. O Direito possui um papel delicado e fundamental para regular o mercado e as relações de trabalho dele decorrente.

É sob os mesmos valores constitucionais que se deve buscar o progresso pela inovação. Hoffman-Riem (2015, p. 12) percebe que o Direito exerce o papel de direcionar toda essa inovação tecnológica para uma postura socialmente desejável:

Presentemente, urge aclarar qual o papel que o Direito desempenha ou pode desempenhar na solução de problemas sociais. Também envolve a questão se, e em que extensão, o Direito exerce influência sobre a produção de inovações e como o Direito deve ser concebido para que conduza as inovações para uma direção socialmente desejável. Quem se ocupa com a perspectiva jurídica pergunta-se como o Direito pode contribuir para a produção de efeitos desejáveis e, se possível, evitar os indesejáveis.

Essas inovações se inserem dentro do mercado, pois constituem relações de troca entre os agentes econômicos. O mercado é uma instituição jurídica, derivado da criação histórica da humanidade, a fim de atender circunstâncias econômicas, sociais, políticas e ideológicas (GRAU, 2017, p. 27). Para Natalino Irti (apud SZTAJN, 2010, p. 23), os mercados são resultados de escolhas políticas acolhidas pelo ordenamento jurídico.

Eros Grau (2017, p. 28) aborda ainda sobre o mercado movido por interesses egoístas, na busca pela maximização dos lucros e baseado na relação de troca (de intercâmbio). Dessas relações de trocas, se destaca a relação de trabalho, importante aspecto da vida humana, onde o homem encontra a sua realização como pessoa.

Na relação de trabalho, não há somente a visão da troca em si, mas se vai muito além disso. “O trabalho é um desses aspectos perene e fundamental e sempre com atualidade, de tal sorte que exige

constantemente renovada atenção” disse João Paulo II (2018, *online*) sobre a dignidade do trabalho.

Para um estudo do direito fundamental ao trabalho digno, Gabriela Neves Delgado (2013, p. 250), apresenta um breve histórico das transformações do trabalho até a contemporaneidade e conclui que a dinâmica do capitalismo deflagrada, em especial no início do século XXI, se defronta com a fragilização do valor trabalho.

Antes, contudo, é necessário abordar a demanda mercadológica de plataformas digitais e a exposição de serviços *on demand*. Os serviços *on demand* são aqueles desenvolvidos através de plataformas que correspondem diretamente às necessidades do cliente com os fornecedores para entregar imediatamente mercadorias e serviços. Trata-se de uma das espécies de economia compartilhada, termo recém inserido no dicionário inglês Oxford e ainda repleto de ambiguidades (CURTIS; LEHNER, 2019) para definir os modelos de negócios ou *startups*¹ que se tem desenvolvidos no mercado (GOBBLE, 2017).

A UBER foi tomada como modelo central para o incremento de outros negócios, como a entrega em uma hora da *Amazon* e *Pizza Hut*. São versões de pronta-entrega monitoradas por smartphones. A partir desses exemplos, Rachel Botsman (2015, *online*) trata de diversos termos para definir essa economia, são eles: economia colaborativa, economia de compartilhamento, consumo colaborativo e serviços *on demand*.

Marques e Freitas (2017, p. 22) explicam que, num contexto de bens escassos, a eficiência econômica² não está atrelada à propriedade

¹ “Originalmente usado para se referir à noção de uma equipe muito pequena iniciando um empreendimento empresarial com capital limitado (separado de, por exemplo, um empreendedor rico em capital que inicia outro empreendimento), o sucesso de vários desses empreendimentos deu origem a uma completa cultura de ‘startup’”, conforme Muhr et al. (2019, p. 570). No original em inglês, “Originally used to refer to the notion of a very small team starting an entrepreneurial venture with limited capital (as separate from e.g. a capital-rich entrepreneur starting another venture), the success of a number of these ventures has given rise to an entire ‘startup culture’”.

² Objeto de estudo da Escola de Chicago quanto à formação e o desenvolvimento de mercados.

de bens, mas ao seu uso temporário e compartilhado por diversas pessoas. Esclarecem os autores que os formatos de compartilhamento incrementados por aplicativos (*apps*) que fomentaram o surgimento de *startups*:

(i) *car sharing*, espécie de sistema de economia compartilhada por meio do qual determinado grupo de indivíduos compartilha entre si uma frota de veículos por determinado período de tempo; (ii) *ridersharing*, que tem lugar quando as pessoas se utilizam de veículos que já estejam a caminho da região onde pretendem chegar (carona); (iii) *For-profit ridersharing*, no qual, por meio de um sistema tecnológico de contratação, permite-se que o motorista receba uma contrapartida financeira pelo transporte compartilhado de passageiros.

No caso da UBER, ela se enquadra no formato *for-profit ridersharing*, visto que os motoristas são remunerados pela atividade de transporte de passageiros. Motoristas e passageiros se cadastram no aplicativo da empresa na modalidade que almejam. Os passageiros estabelecem com a empresa uma relação alicerçada no Código de Defesa do Consumidor (CDC), pois utiliza serviços como destinatário final (Cf. Art. 2º, CDC).

A eliminação da relação de emprego é a principal característica dessas novas formas de trabalho na economia digital. “O trabalhador não é um empregado; a empresa não é empregadora. Não há serviço prestado, mas parceria entre as partes no relacionamento”. O trabalhador se torna um “nano empreendedor” (ARAÚJO, 2017, p. 180). Conforme explica o autor: “Sendo o consumidor responsável pela contratação do profissional através de apenas alguns cliques, a responsabilidade da empresa se limita à intermediação dos serviços, sem assumir nenhum dos riscos da atividade, principalmente diante do prestador de serviços, considerado um profissional independente” (ARAÚJO, 2017, p. 181).

Apesar da posição da empresa, resta ainda a dúvida: qual a relação entre os motoristas cadastrados e a plataforma digital? A própria empresa chama os motoristas de parceiros e se autodenomina de empresa de tecnologia. São por volta de 1 milhão de motoristas

parceiros no Brasil, responsáveis pelos ganhos milionários da empresa (UBER, 2020).

Diante desse modelo de negócios contemporâneo, se deve refletir sobre as relações que emergem dele. Os direitos humanos visam garantir os direitos da pessoa humana, voltados para a construção e preservação do ser humano. Conforme Flávia Piovesan (2013, p. 348), os direitos humanos “invocam uma plataforma emancipatória voltada à proteção da dignidade e à prevenção do sofrimento humano”. Eles não podem ser esquecidos diante do avanço tecnológico que tudo facilita para a sociedade atual.

O Direito do Trabalho surgiu como instrumento normatizador das relações de trabalho decorrentes do processo industrial. Sua função é de proteger o homem que trabalha a fim de que sua dignidade não seja arruinada na relação trabalhista. Por isso, a inovação deve ser estimulada para o bem-estar da humanidade, para o progresso e para o desenvolvimento do próprio homem, observando valores sociais que foram conquistados ao longo dos anos.

3 O CONTRATO DE TRABALHO NA ECONOMIA COMPARTILHADA: O CASO UBER

O direito do trabalho no Brasil tem na a relação de emprego típica, ou seja, aquela cujo trabalho se presta de forma subordinada, não eventual, onerosa, com pessoalidade, por uma pessoa física, via de regra entre um empregador e um empregado (ILO, 2016), o ponto que atrai praticamente toda a sua proteção. O trabalho livre e remunerado passou a ser reconhecido ou institucionalizado de forma sistemática no Brasil a partir de 1930, culminando esse processo em 1943 com a aprovação da Consolidação das Leis Trabalhistas (FERRARI; NASCIMENTO; MARTINS FILHO, 1998). O objetivo da legislação trabalhista é a proteção do trabalhador, parte hipossuficiente da

relação, que a tudo se submete para a manutenção da própria subsistência (GOMES, 2001).

O modelo protecionista começou a ser ameaçado por uma crise que levava ao questionamento desse formato com anseios por uma diminuição da intervenção estatal nas relações de trabalho. Essa dimensão de valores aspira pela flexibilização das regras jurídicas, ou seja, maior liberdade de negociação e restrição a direitos e garantias esculpidos pelas normas estatais (GOMES, 2001).

Amauri Mascaro Nascimento (2011, p. 25) explica que essa vertente flexibilizadora se encontra respaldada nas forças de mercado e na busca pela diminuição do desemprego:

A redução dos níveis de proteção ao trabalhador passa a ser admitida por uma corrente, que vê nisso uma forma de diminuir o desemprego a partir da premissa de que os empregadores estariam mais dispostos a admitir trabalhadores caso não tivessem que responder por altos encargos trabalhistas ou não encontrassem dificuldades para a desconstrução. Para esse fim, estimulam maior espontaneidade das forças de mercado para ajuste direto entre os seus interesses.

Muito embora a reforma trabalhista trazida pela Lei 13.467/2017 tenha tentado corresponder aos anseios do mercado, essa cobrança das forças de mercado para a diminuição dos encargos trabalhistas associada à crise econômica mundial e à geração *on demand* fomentou o surgimento de *startups* e modelos trabalhistas que não se enquadram no vínculo empregatício das regras trabalhistas.

Diante desse cenário de modelos negociais sob a forma compartilhada, se apresenta o caso da empresa UBER e a sua relação com os motoristas que se cadastram na sua plataforma. Conforme Lima e Bridi (2019, *online*):

A 'uberização' é a situação típica ideal dessa economia de plataforma. Na uberização, o trabalhador é um empreendedor de si, vinculado e subordinado a um *app* que liga prestadores de serviço a consumidores, intermediados por uma empresa que fica com uma porcentagem do apurado. Trata-se de uma atividade geralmente feita por

jovens, como bico, na chamada *gig economy*, substituta inglesa do “bico” ou da viração.

Verifica-se que a expressiva busca pelo cadastro de trabalhadores como motoristas nessa plataforma coincide com um período crítico da economia mundial. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2018, o total de pessoas desocupadas cresceu de 12,3 milhões para 13,7 milhões referentes ao período de janeiro a março.

A ausência da oferta de trabalho formal certamente é um fator do aumento do trabalho informal na realidade brasileira. Mas a reflexão deve ser insistente no sentido de que relação é essa em que os trabalhadores são chamados de parceiros? Que tipo contratual estaria o Direito enfrentando? Seria um novo modelo de trabalho? Ou seria o velho modelo em roupagem tecnológica?

Feigelson (2018, p. 56) aborda a relação entre modelos disruptivos e o direito e apresenta o termo “o direito do colaborador” para aqueles que empregam sua força de trabalho e contribuem para o lucro de empresas com autonomia que antes não era verificada nas modelagens antigas. A autonomia seria, portanto, o diferencial dessa modelagem com o afastamento do vínculo empregatício da relação.

Para o caso da UBER, deve ser chamado o “direito dos parceiros”, como a própria empresa identifica os motoristas cadastrados. O termo parceiro se aproxima mais da expressão de sócio do que trabalhador. Contudo, na percepção da empresa, o parceiro nada mais é do que o trabalhador com autonomia. Autonomia essa evidenciada pela sua liberdade de escolher quando trabalhar, apesar do motorista se submeter a exigências da empresa para ser parceiro.

As exigências publicadas no próprio site da UBER (2018, *online*) são chamadas de políticas de desativação, comportamentos que não devem ser praticados pelos parceiros sob pena de ser desativado da plataforma.

1) Ficar online sem disponibilidade imediata: o motorista parceiro pode escolher o horário em que deseja se conectar à plataforma - mas ficar online no aplicativo sem estar

disponível para iniciar a viagem e se locomover para buscar o usuário não é uma conduta aceitável; 2) Taxa de aceitação: ficar online na plataforma e ter uma taxa de aceitação menor do que a taxa referência da(s) cidade(s) na(s) qual(is) atua o Motorista Parceiro - lembre-se, você pode ficar online quando quiser - só se conecte quando quiser dirigir; 3) Taxa de cancelamento: aceitar viagens e ter uma taxa de cancelamento maior do que a taxa referência da(s) cidade(s) nas quais atua o Motorista Parceiro; 4) Viagens combinadas: realizar viagens, por meio do aplicativo, previamente combinadas com usuários; 5) Recusar animais de serviços: recusar o embarque animais de serviço, como cães-guias, em viagens; 6) Câmara interna: instalar câmeras internas de gravação dentro do veículo; 7) Armas de fogo: a Política de Armas da Uber proíbe o porte de armas na plataforma e quem violá-la pode perder acesso à plataforma; 8) Foto incompatível: possuir foto cadastrada na plataforma incompatível com a foto apresentada na CNH; dentre outras exigências.

Essas regras não constam mais na página da empresa.³ A justificativa da empresa é que a página tenha se perdido em virtude de modificações. A ausência, no entanto, sugere a diminuição da transparência e uma atitude mais precavida da empresa em relação a eventuais questionamentos acerca da subordinação dos motoristas.

A empresa também impõe requisitos aos motoristas, como o cadastro e o envio da Carteira Nacional de Habilitação (CNH), e não são aceitos, em nenhuma categoria, carros com placa vermelha, pick-ups, vans e caminhonetes. Também não são aceitos veículos adesivados (UBER, 2020, *online*).

A empresa oferece para os motoristas cadastrados descontos em postos de gasolina, redes de oficinas, lava jatos e lojas de pneus. Disponibiliza também descontos exclusivos na compra de aparelhos celulares novos e na assinatura de planos de celular, assim como descontos de até 60% no aluguel de veículos (ROCHA, 2017, *online*).

Listadas sete das exigências e benesses constantes no site da plataforma UBER, reflete-se que tipo de autonomia teria o motorista, em especial no tocante às imposições indicadas pela empresa. O trabalhador autônomo não teria liberdade de negociar as condições de trabalho? O motorista que, querendo, para sua proteção pessoal ou de

³ CARVALHO (2018) também cita essas informações a partir da página da Uber.

seus clientes, portar arma de fogo, cumprindo a autorização estatal devida, estaria proibido de fazê-lo. Ou a proibição de instalar câmera interna para a segurança das viagens que seriam realizadas?

Nesse aspecto, claramente se percebe que o motorista não pode exercer a sua autonomia frente às regras impostas pela empresa. Percebe-se também a existência do poder diretivo ou de comando da empresa, decorrente da responsabilidade que assume perante os seus clientes. “É esse direito de direção geral que revela, claramente, o estado de subordinação do empregado e constitui o elemento característico do contrato de trabalho” (GOMES; GOTTSCHALK, 2011, p. 72).

Esses formatos emergentes de negócios buscam descaracterizar o vínculo empregatício a fim de dirigir suas atividades longe da burocracia gerada pelas normas estatais e de se desobrigarem dos encargos trabalhistas. Criam a ilusão de que o trabalhador deixou de ser empregado e é livre para dirigir o seu próprio negócio.

Na verdade, o trabalhador dirige o seu trabalho exercendo a atividade a que se propõe, em obediência às regras unilateralmente impostas. Freitas (2018, *online*) defende que o trabalhador dificilmente percebe a sutil modificação da relação laboral e acaba por ser manipulado ou “capturado” pela lógica do capital:

O eixo central dos dispositivos organizacionais é a captura da subjetividade do trabalho pela lógica do capital, por meio da constituição de novo nexos psicofísico capaz de moldar e direcionar ação e pensamento dos operários e empregados em conformidade com a racionalização da produção. Os dispositivos organizacionais do novo modelo de gestão mais do que as exigências da organização industrial do fordismo, sustentam-se no “envolvimento” do trabalhador com tarefas de produção em equipe ou jogos de palpites para aprimorar procedimentos de produção.

As características de uma relação de trabalho nos moldes empregatícios devem preencher requisitos legais para a sua configuração, inclusive nos casos de relações atípicas (PIMENTA; PORTO; ROCHA, 2020). Tais requisitos estão positivados na CLT no

art. 3º - pessoalidade, subordinação, onerosidade, não eventualidade – e a doutrina acrescenta a alteridade.

A pessoalidade significa que a relação de emprego é *intuitu personae*. Não existe a intermediação nessa prestação de serviços. Considerando que para efetuar o cadastro como motorista da UBER, o trabalhador deve fornecer a sua CNH e ainda precisa enviar uma foto para o seu perfil na empresa. Exige que a foto não pode ser incompatível com a da CNH. Essa imposição caracteriza a pessoalidade desse cadastro.

Onerosidade é requisito que envolve a remuneração do trabalho. Na questão em análise, os motoristas trabalham mediante remuneração das viagens realizadas. A não eventualidade se manifesta na prestação continuada do serviço. A habitualidade não significa que o trabalho seja prestado todos os dias, mas de forma regular.

Tal atributo pode ter contornos diferentes nessa nova relação, pois o motorista dependente da remuneração que o serviço que lhe proporciona, logo prestará serviços com habitualidade. Nesse aspecto, é que a atividade exercida pelos motoristas da UBER tem se tornado controverso. A liberdade do indivíduo é débil, posto que aqueles que recorrem à essa opção de trabalho, está exercendo atividade regularmente.

A continuidade da prestação dos serviços está concentrada nas mãos do trabalhador, não da empresa. Conforme observado por Trapnell (2017, *online*) a dinâmica do trabalho autônomo com o modelo de contratação feito pela UBER:

Tem-se aí um dos principais elementos caracterizadores da relação de emprego, sendo fácil ilustrar. Qualquer pessoal ao tentar contratar um trabalhador autônomo, por exemplo, um pintor de paredes, existirá uma prévia negociação de valores. O profissional estabelece seu valor de acordo com suas necessidades, expectativas, tamanho do imóvel, dias/horas de trabalho, etc, fornecendo orçamento prévio para aprovação ou para contraproposta do contratante, tanto que, é comum consultar 3 ou demais profissionais. Ou seja, o profissional autônomo se oferece no mercado, negocia o serviço, valores e forma de pagamentos, podendo, inclusive, se valer de auxiliares. O empregado não, o empregado adere ao contrato de trabalho proposto pela empregadora, sendo certo que a

empregadora tem o poder de selecionar e escolher seus empregados. A empresa Uber não negocia nada, estabelece as bases e formas, inclusive, quanto vai pagar, o motorista nada negocia, adere ou não. Se escolher não aderir, não trabalha.

A subordinação tem sido o ponto crucial para essa relação. Não há dúvida de que o seu trabalho é fiscalizado por meio de relatórios feitos pelos passageiros. Caso não se adeque às imposições feitas pela empresa, o motorista é desativado do sistema sem qualquer pormenor. No tocante à subordinação, Orlando Gomes e Elson Gottschalk (2011, p. 88) ensina que “a subordinação do empregado é requisito não somente da prestação, como, ainda, o elemento caracterizador do contrato de trabalho, aquele que melhor permite distingui-lo dos contratos afins”. Nesse sentido, o autor se refere ao contrato de trabalho com vínculo empregatício. A subordinação é o elemento distintivo da relação de emprego.

A subordinação aqui retratada é jurídica e não econômica (capacidade de domínio do empregador no tocante ao capital e meios de produção) ou técnica (domínio de conhecimentos científicos e técnicos por parte do empregado). A subordinação jurídica se expressa no poder diretivo do empregador. Mauricio Godinho Delgado (2016, p. 312) define a subordinação jurídica:

A subordinação jurídica é o polo reflexo e combinado do poder de direção empresarial, também de matriz jurídica. Ambos resultam da natureza da relação de emprego, da qualidade que lhe é ínsita e distintiva perante as demais formas de utilização do trabalho humano que já foram hegemônicas em períodos anteriores da história da humanidade: a escravidão e a servidão.

Que tipo de autonomia seria essa defendida na propaganda da empresa que assim expressa “pronto para ganhar dinheiro?” O jogo de *marketing* aplicado pela empresa é como se fosse uma boia salva-vidas no meio do oceano da crise e do desemprego. Nesse sentido, a empresa prestaria o serviço de plataforma digital ao motorista, não se caracterizando aí uma relação de trabalho subordinada.

Há decisões da Justiça do Trabalho tanto no sentido de que a relação existente entre o motorista e a UBER não configura o vínculo de emprego, quanto no sentido de que se configuraria o vínculo empregatício.

Sobre o não reconhecimento de vínculo empregatício, sobrepõe-se a decisão da Segunda Turma do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, em Minas Gerais (2018, *online*):

MOTORISTA CADASTRADO EM PLATAFORMA DIGITAL - UBER - RELAÇÃO DE EMPREGO - INEXISTÊNCIA. Ainda que seja notória a dificuldade da legislação trabalhista em regulamentar as novas relações de trabalho que surgem exponencialmente, inclusive pelo incremento e utilização cada vez mais intensa de aparatos tecnológicos que integram o cotidiano dos trabalhadores em suas atividades profissionais, por outro lado não podem ser ignorados os pressupostos consubstanciados nos artigos 2º e 3º da CLT para fins de eventual reconhecimento do vínculo empregatício perante esta Especializada. Seguindo essa premissa, **não há como declarar a relação de emprego entre o motorista cadastrado em plataforma digital que propicia a intermediação do serviço de transporte com o passageiro e a empresa que desenvolveu e disponibiliza a referida tecnologia, quando evidenciado pelo contexto probatório a ampla autonomia pelo reclamante no desempenho de sua atividade profissional como motorista, assumindo os riscos da atividade por ele desenvolvida e gerindo o seu cotidiano laboral conforme sua conveniência, pois a ausência do pressuposto legal concernente à subordinação jurídica** se apresenta como óbice para a configuração do vínculo empregatício. (Recurso Ordinário n. 00107748720175030001 0010774-87.2017.5.03.0001, Relatora Convocada Sabrina de Faria F. Leão).

Em decisão do Juiz do Trabalho da 33ª Vara de Belo Horizonte, Marcio Toledo Gonçalves, o vínculo empregatício entre o motorista e a UBER foi reconhecido a partir de uma fundamentação que examina a "uberização" da organização do trabalho como o modelo que sucede o fordismo e o toyotismo, possibilitado pelo uso de novas tecnologias, e que pode se disseminar por todo o mercado de trabalho, "firmado na tentativa de autonomização dos contratos

de trabalho e na utilização de inovações disruptivas nas formas de produção" (MARTINES, 2017, *online*).

Pela leitura da decisão proferida em sede de recurso ordinário, quando houve modificação da decisão *a quo*, a pessoalidade foi descaracterizada por haver o cadastro de um segundo motorista. Contudo, ainda resta a reflexão: e caso não houvesse o cadastro de um segundo motorista, haveria a pessoalidade na relação?

Não parece que não haja importância em quem é o motorista cadastrado. Para a reputação da empresa, essa faz sim exigências quanto à reputação do motorista, caso contrário não renunciaria a hipótese de desativação do motorista pela má avaliação feita pelos passageiros. Isso reflete na escolha do trabalhador e existe, de certo modo, controle sobre a sua pessoa. Não há como descartar o requisito da pessoalidade de forma categórica.

No tocante à eventualidade, a decisão se fundamenta no depoimento pessoal do autor que afirma a possibilidade de ficar *offline* mesmo sendo cadastrado. Nessa questão, não há como negar que o trabalhador tem o controle da própria jornada. A questão de manter o motorista como aquele que controla os seus horários e trabalha quando lhe aprouver destrói completamente os atributos da continuidade da prestação dos serviços? Mesmo reconhecendo que a habitualidade não é expressa na prestação de serviços diários. A regularidade dessa prestação é que caracteriza a não eventualidade.

O modelo, na forma que se apresenta, pode beneficiar ou escravizar o trabalhador dependente de sua remuneração para a sobrevivência. Essa liberdade não traria prejuízos para o desenvolvimento do ser humano? A inserção do homem em um ambiente instável acarreta sérios prejuízos. Não há dúvida de que se trata de trabalho precário e torna o homem vulnerável e inseguro.

Ao abordar sobre a precarização do trabalho e flexibilização de normas laborais trazidos pela busca insaciável pelo lucro do capitalismo do século XXI, Graça Druck (2011, p. 43) chama esse

período de “novo espírito do capitalismo” e questiona a postura social:

Esse “novo espírito” insiste em desqualificar os valores construídos na era anterior, fazendo desmoronar a crença no progresso, nas possibilidades de emprego e de direitos sociais de longo prazo e num Estado protetor. Em nome da “via única” e do “pensamento único”, impõe um conjunto de mudanças que passam ser justificadas no plano material e intelectual como uma força da natureza e, portanto, sem possibilidades de uma intervenção humana.

A defesa da empresa gira em torno de que a relação não é de subordinação entre ela e seus parceiros. Não seria o caso de se reavaliar, no contexto atual das emergentes empresas tecnológicas, o que seria subordinação? A liberdade de jornada seria determinante para a quebra do vínculo? E as exigências impostas pela empresa para que o motorista exerça a atividade?

São questões que o Direito do Trabalho deve responder ao longo das novas formas de trabalho que surgirão por meio do progresso tecnológico e da inovação. Esse trabalho almeja instigar o leitor a raciocinar se os atributos de uma relação de emprego não estariam presentes. Como também demonstrar que as novas formas de trabalho emergentes podem se furtar de responder por encargos trabalhistas ao se ocultar por detrás da tecnologia, da plataforma digital e da simples intermediação de pessoas.

4 PARASSUBORDINAÇÃO OU AUTONOMIA PRIVADA: UMA POSSÍVEL RESPOSTA?

Diante da relação de trabalho posta pela economia compartilhada como a UBER, os seus limites são questionados a fim de desvendar a qualificação jurídica desse vínculo de trabalho, pois a retirada do campo do Direito do Trabalho e a incorporação no Direito Civil, notadamente na autonomia privada, provoca desabrigo social.

O estudo de termos já abordados na doutrina trabalhista, como a parassubordinação, se faz necessária para se alcançar uma definição e refletir sobre a defesa social das relações que emergem na Indústria 4.0⁴.

A parassubordinação foi desenvolvida pela doutrina italiana (Lei Biaggi) e não possui fundamentação legal no Brasil. O conceito é desenvolvido pela doutrina brasileira como uma tentativa de enquadrar as relações de trabalho que não se encaixam no trabalho subordinado típico. É uma categoria intermediária entre o trabalho autônomo e subordinado, correspondendo a formas atípicas, como a representação comercial, com características de personalidade, continuidade e coordenação (NASCIMENTO, 2011, p. 387).

A jurisprudência se manifesta na tentativa de definir o que seria a parassubordinação, reconhecido, portanto, o termo nos tribunais brasileiros, porém não assegura a proteção social da relação de emprego que é almejada pelo trabalhador:

O vínculo que se forma entre o representante autônomo e a empresa representada se identifica e se equipara em muito com o contrato de emprego, em seus diversos aspectos, criando verdadeira confusão entre ambos. Não à toa, tem-se que do contrato de representação comercial se gera o trabalho parassubordinado. A subordinação, portanto, é inerente também ao contrato de representação comercial. (TRT 5^a Região, 2012, *online*).

Existe uma diferença quase imperceptível na relação de representação, como o caso apresentado, em que o trabalhador autônomo se submete às orientações do representado, porém não configura a subordinação jurídica presente na relação de emprego. Essa tênue diferença reconhecida pela doutrina e jurisprudência no

⁴ Relacionada a quarta revolução industrial, em que as novas tecnologias, como a Inteligência Artificial (AI), poderão substituir o ser humano em muitas atividades. Valerio De Stefano (2018, p. 5), ao escrever acerca da proteção do trabalho em face da automação, trata da possibilidade da substituição do trabalho humano por atividades automatizadas, destaca a mercantilização do trabalho humano na economia *gig*, quando a força de trabalho se torna uma extensão de plataformas online ou aplicativos.

caso do representante comercial, também poder ser estendida aos motoristas parceiros do UBER.

É importante ressaltar a Lei 13.467/2017 foi no sentido oposto do reconhecimento de efeitos protetivos a uma relação de parasubordinação ao estabelecer como trabalhador autônomo aquele que presta o serviço de forma exclusiva e de forma contínua, ou seja, mesmo havendo uma situação de dependência, a exclusividade e a continuidade não podem mais ser considerados indícios da subordinação ou de uma parasubordinação: “Art. 442-B. A contratação do autônomo, cumpridas por este todas as formalidades legais, com ou sem exclusividade, de forma contínua ou não, afasta a qualidade de empregado prevista no art. 3º desta Consolidação”.

A subordinação volta, assim, a desempenhar o papel essencial e quase solitário para a configuração de uma relação de emprego nesses casos que se situam em uma zona cinza entre o trabalho autônomo e o trabalho subordinado. No intuito de capturar esses casos difíceis, o próprio conceito de subordinação vem se transformando.

O alto grau de especialização do trabalhador no conhecimento ensejou uma maior liberdade na execução de tarefas e isso remodelou o conceito de subordinação jurídica para subordinação estrutural e foi compreendido na CLT por meio da redação dada pela Lei n. 12.551, de 15 de dezembro de 2011, quando equiparou os efeitos jurídicos da subordinação exercida por meios informatizados à exercida por meios pessoais e diretos (ALVARENGA, 2013, p. 203). Não resta dúvida de que tal reconhecimento foi um avanço na legislação. Conforme Delgado (2016, p. 314), a subordinação estrutural consiste na inserção do trabalhador na dinâmica da organização e do funcionamento da atividade do tomador de serviços:

Nesta dimensão da subordinação, não importa que o trabalhador se harmonize (ou não) aos objetivos do empreendimento, nem que receba ordens diretas das específicas chefias deste: o fundamental é que esteja estruturalmente vinculado à dinâmica operativa da atividade do tomador de serviços.

A atividade empresarial ganhou novos contornos na sua produção com a inserção da tecnologia e o trabalho à distância emergiu juntamente com o progresso. A regulação do teletrabalho representa o reconhecimento das contemporâneas formas de trabalho. Portanto, mesmo exercida em ambiente alheio ao do empregador, essa modalidade não se enquadra em trabalho externo, possui a subordinação preservada e admitido o vínculo desde que preenchidos os demais atributos legais (Dacheri; Goldschmidt, 2018).

O que se depreende do exame dessa modalidade de contrato de trabalho é que o legislador deu passos em assentir formas de contrato de trabalho que fogem à regra tradicional, mas a elas estende a proteção social máxima que atesta a relação de emprego. Como não avançar também no tocante aos motoristas parceiros? Indagação necessária para reflexão quando demonstradas as diversas exigências impostas pela plataforma digital.

Katiusca (2018, *online*) associa a compreensão de teletrabalho à flexibilização do conceito de subordinação e explica a extensão desse pensamento:

Originariamente, a subordinação se faz presente a partir da relação diretiva direta que ocorre, no espaço empresarial, entre empregado e empregador. Com a evolução dos meios tecnológicos e expansão dos meios de comunicação, tornou-se possível se submeter ao poder de direção do empregador sem a necessidade da presença física do empregado no espaço empresarial.

O que falta à lei é como identificar uma relação de trabalho disfarçada nas novas modalidades de características do trabalho da economia digital, aplicando os requisitos tradicionais de uma relação de trabalho padrão, especialmente a subordinação que “foi atenuada ou diluída” por formas de trabalho mais flexíveis (CHAVES et al., 2017).

Ao admitir o legislador, no ano de 2011, que o trabalho mesmo realizado fora do espaço empresarial é legítimo para a configuração de vínculo empregatício abre caminho para a consideração de que,

observando o avanço tecnológico contemporâneo, o conceito de subordinação deve ser revisto nas hipóteses de contratos de trabalho atípicos que são fundamentados primordialmente com o uso da tecnologia.

Defendeu também o legislador, na reforma de 2017, que o teletrabalho não se submetia a controle de jornada, até mesmo porque essa se tornaria dificultosa e por outros meios tecnológicos o empregador pode exercer o seu poder. Assim, se diga o mesmo para as plataformas digitais com relação aos seus motoristas, as diversas determinações para a adesão a ela e a manutenção do trabalhador nela são meios de controle de jornada. Essa dinâmica mais flexível é recomendada para o estudo de relações que despontam com o uso da tecnologia como a UBER.

Por outro lado, a liberdade de contratar e a autonomia privada garantem que esses motoristas se submetam às condições unilaterais da empresa a fim de que possam exercer atividade econômica para a sua subsistência, sem maiores questionamentos por parte das autoridades.

Para Barroso (2001, p. 190), a liberdade de contratar faz parte da essência da livre iniciativa e decorre da lógica do princípio da legalidade, que é o fundamento das demais liberdades, pelo qual ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (CF, art. 5º, II). É com base na livre iniciativa que os modelos negociais se impõem no mercado, muitas vezes se esquivando de cumprir normas imperativas.

A formação contratual de forma adesiva conduz ao pensamento de que existe uma parte hipossuficiente. A autonomia privada parte do pressuposto de que existe a livre negociação entre as partes. No entanto, como visto, a empresa impõe regras que não são negociáveis. Ou o motorista parceiro adere como colocado ou não trabalha.

Além disso, considerando que o direito civil prevê a formação de contratos atípicos (art. 425, do Código Civil de 2002), urge aclarar que eles sofrem limitações e devem respeitar as regras imperativas que

formam o ordenamento jurídico. Nesse sentido, bem se posiciona Ana Frazão (2018):

Outros importantes limites aos contratos atípicos são aqueles impostos pelas chamadas áreas de “regulação dura” que, por tratarem de interesses difusos ou de vulneráveis, estruturam-se a partir de um conjunto de regras obrigatórias, que não podem ser afastadas pelas partes e que se aplicam sempre que estiverem presentes os seus pressupostos materiais de justificação. São exemplos o Direito do Trabalho, o Direito do Consumidor, o Direito Ambiental e o Direito da Concorrência. Em todas essas áreas, aplica-se o princípio da primazia da realidade sobre a forma, até para evitar que as partes possam convenientemente mascarar ou tentar modificar a realidade por meio dos seus arranjos contratuais. Diante desses limites, os contratos empresariais atípicos precisam se ajustar aos comandos obrigatórios das searas de regulação obrigatória, sob pena de, não o fazendo, estarem sujeitos à declaração de nulidade por fraude à lei imperativa (CC, art. 166) ou, a depender do caso, até mesmo por simulação (CC, art. 167).

Ao que parece o Direito do Trabalho e o Direito Civil tem se confundido, sobretudo, diante das relações que emergem na contemporaneidade. Mas nem por isso as relações de trabalho afloradas pela tecnologia devem ficar desterrada no Direito Civil. O Direito do Trabalho como disciplina destinada a proteger o trabalho humano sob a dependência de outrem não pode ficar inerte à frente da Quarta Revolução Industrial – revolução de maior impacto, caracterizada por um conjunto de tecnologias que permitem a fusão do mundo físico, digital e biológico – que se aproxima ou se já faz presente nesse tempo (MDIC, *online*).

5 A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NA ECONOMIA COMPARTILHADA E A NECESSIDADE DE REGULAÇÃO DE NOVOS MODELOS DE TRABALHO

Estudo realizado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), no ano de 2016, indicou o aumento global de trabalho considerado precário ou atípico. Inclui-se na definição de trabalho precário os trabalhadores que exercem atividades temporárias, em jornada parcial, terceirizados e outros (ONU, 2016, *online*).

A precarização do trabalho alcançou a marca global em virtude da crise estrutural do capitalismo. A degradação das condições de trabalho se dá como alternativa conveniente para o aumento da produtividade e da competitividade das empresas. O “cooperativismo”, “empreendedorismo” e o “trabalho voluntário” são exemplos de formas atípicas que mascaram a realidade (ANTUNES, 2014, p. 27).

Como o objeto de estudo do presente trabalho se volta para o motorista da UBER, se pode verificar que esse também não fica imune a essa camuflagem. Sob a assertiva de que o trabalhador é livre para o exercício de suas atividades, exerce a autonomia privada e a liberdade de contratar, a UBER impõe diversos regramentos que conduzem a jornada de trabalho do motorista.

Como visto, uma delas é a taxa de aceitação de serviço quando o motorista não pode recusar a viagem enquanto *online* na plataforma, sob pena de desativação. Além disso, a realidade social impõe a sujeição do indivíduo a um trabalho sem qualquer proteção social.

A degradação da força de trabalho se tornou algo habitual e corriqueiro que dominou até mundos desenvolvidos. Isso deve ser uma preocupação para governantes que trabalham para a proteção social dos trabalhadores do país, e lembrar que a situação se agrava quando a nação abre as portas para a imigração, em especial nesse tempo de crise migratória que assola o mundo. Os trabalhadores migrantes, mais vulneráveis, acabam participando do mercado de trabalho em formas contratuais atípicas e precárias. Esse é um fator de agravamento da precarização das relações de trabalho e dela pode decorrer diversos problemas sociais. É também a inquietação levantada por Antunes (2014, p. 28):

[...] a deterioração das condições de vida e trabalho apresenta-se como uma tendência global: no Japão, por exemplo, há o exemplo recente do *cyber-refugiado*, trabalhador jovem da periferia de Tóquio que não tem recursos para alugar pensões, quartos ou apartamentos e que se utiliza dos *cyber-cafés* durante a madrugada, para repousar, dormir um pouco, usar a internet e manter-se conectado para conseguir um novo trabalho contingencial na manhã seguinte. Podemos adicionar outro exemplo mais conhecido, o de jovens operários oriundos de várias partes do país e do exterior que migram em busca de trabalho nas cidades - os denominados *dekasseguís* - e, sem casas ou residências fixas, dormem em cápsulas de vidro, configurando o que denominei como operários encapsulados. E, já que falamos de trabalho migrante, podemos acrescentar: aqui encontramos um laboratório da precarização estrutural do trabalho em escala global, degradação eivada de elementos pautados pela objetividade e eivados de repercussões na subjetividade. Os postos de trabalho outrora preenchidos pelos trabalhadores forâneos, agora estão sendo reduzidos, no contexto da crise e, por isso, disputados pelos trabalhadores nativos, incentivando ainda mais a onda xenofóbica atual, que só encontra similitude na barbárie nazifascista.

Os desafios trazidos pelas realidades de formas atípicas de trabalho foram abordados pela OIT em um estudo feito concernente ao futuro do trabalho no Brasil. Em comparação às formas de trabalho apresentadas, o modelo de trabalho da economia compartilhada, no caso da UBER, demonstra o comprometimento da proteção social do trabalhador e a precarização do trabalho (OIT, 2018, *online*).

Eis o que manifesta a OIT sobre a substituição do emprego formal pelas formas atípicas de trabalho:

A flexibilização das formas de trabalho e contratação, em especial em relação à substituição do emprego formal por formas atípicas de trabalho, foi outro dos desenvolvimentos atuais que receberam grande atenção nas análises. Parte das reflexões centraram-se nos desafios e nas oportunidades trazidos pelo teletrabalho, pelo trabalho intermitente, pela subcontratação e por formas de subordinação indireta, em especial para os sistemas regulatórios, fiscais e de proteção social. Processos denominados de “pejotização”, foram citados como exemplo de substituição do vínculo de emprego formal por relação entre empresas e agentes econômicos autônomos, que passam a ser prestadores de serviços como pessoas jurídicas (OIT, 2018, *online*).

Explana as condições de contratação que o motorista adere na plataforma digital, é inequívoco o prejuízo que a economia compartilhada inseriu para o trabalho humano. Não importa se exercido em decorrência da autonomia da vontade individual. Fundado na livre iniciativa e na liberdade de contratar, insiste-se em indicar que tal formato é precário e instável socialmente.

Os motoristas aderem ao contrato de adesão por necessidade como alternativa desesperada contra o desemprego (ALMEIDA, 2018, p. 357). Esse formato não condiz com a segurança e a estabilidade almejada pelo homem que busca preservar a sua dignidade e na luta travada ao longo do século XX que delineou os direitos trabalhistas conhecidos.

A OIT aponta que as novas tecnologias mudaram o perfil da mão de obra no mercado de trabalho e que a economia colaborativa é uma realidade inescapável. Isso reflete na qualificação profissional e na educação:

Para aproveitamento das oportunidades que se delineiam para o mercado de trabalho, é fundamental a prevalência de educação de qualidade e homogeneamente distribuída pela população. A aquisição de habilidades e de qualificações básicas para aprender constitui a base à qual a formação profissional e continuada deve se somar, no intuito de garantir a igualdade de oportunidades (OIT, 2018, online).

Stiglitz (2016, p. 374), ao tratar da desigualdade e do crescimento econômico, defende que os governantes devem alavancar o crescimento econômico por meio da inclusão social. “As pessoas são o recurso mais valioso de um país”, ele diz. O investimento do país em melhorias na educação é um passo importante e fundamental para se evitar que, em meio à crise econômica global, as pessoas se sujeitem aos modelos de trabalho que nada acrescenta ao potencial humano, limitando o homem a condução da máquina.

Deve-se questionar também que rumo o país deseja para si, pois a boa educação irá estimular o raciocínio crítico do aluno e não irá

formar cidadãos trabalhadores obedientes tecnicamente treinados para executar projetos de elites que visam o investimento externo e o desenvolvimento tecnológico (NUSSBAUM, 2015, p. 21). Enfim, relações atípicas de trabalho não devem constituir um obstáculo ao desenvolvimento humano.

Nesse enfoque, não há como não falar de liberdade, na liberdade humana em escolher os seus caminhos e desenvolver os seus potenciais. A liberdade não deve ser encarada como mera permissão, mas anunciada na realidade objetiva que, de potência, se transmuda em ato (NOGUEIRA, 2011, p. 40). A partir disso, constata-se que o trabalho precário é certamente falta de liberdade, de opção, para o homem. O trabalho precário é uma oferta cínica de oportunidade proveniente da competição de mercado que o Estado insiste em ignorar.

A privação da liberdade pela ausência da escolha de emprego é uma privação fundamental (SEN, 2010, p. 152) e a falta de oportunidades tem íntima relação com a falta de políticas públicas. Seguramente a educação é o ponto de partida para o desenvolvimento do homem em si e da coletividade.

O capital intelectual é o motor do processo criativo e inovador, contribuinte para um fim maior que beneficia a todos. A educação é vital para o desenvolvimento do capital humano e a regulação do trabalho correta é o segredo para o desenvolvimento de sociedades justas, prósperas e sustentáveis promovidas pela realização da liberdade humana (LANGILLE, 2009).

Sobre a liberdade, destaca-se que não pode ser verdadeiramente livre quem está cerceado na manifestação da sua vontade pela necessidade, pelo desespero, pelo desejo ou na sua liberdade de expressão. Conforme a Carta do Atlântico, de 14 de agosto de 1941, existem quatro liberdades indispensáveis para o exercício da liberdade dos cidadãos: a liberdade contra a necessidade, a liberdade contra o desespero, a liberdade contra o desejo e a liberdade de expressão (ALMEIDA, 2018, p. 357).

A nova revolução tecnológica que permite que o sistema econômico se dinamize de forma imediata associada ao pensamento econômico neoliberal propõe um redirecionamento da atuação estatal com a mitigação de políticas sociais, inclusive trabalhistas, em favor do exercício cada vez mais desregulado do mercado de bens e de serviços (DELGADO, 2006, p. 15-19).

O neoliberalismo foi uma vertente que conduziu muitos países para a desregulação e flexibilização de normas trabalhistas com o fito de atender aos interesses de empresas no mundo todo com a proposta de fomentar o mercado. A fusão e a confusão de institutos de direito civil e direito do trabalho também contribuem para o posicionamento de que o Estado não deve se envolver nas relações privadas. Assim, Márcio Túlio Viana (2013, p. 79) explica:

O próprio neoliberalismo entra em sintonia com essas emoções, ao ressuscitar suas receitas de mercado autorregulado, autonomia da vontade e competição generalizada. Dentro desse contexto, o Direito do Trabalho fala em flexibilizar - exatamente o verbo que as pessoas, hoje, mais conjugam em suas vidas - e a política exige um Estado mínimo, o que soa aos nossos ouvidos como um Estado menos impositivo, mais aberto, mais libertário; uma verdadeira música (VIANA, 2013, p. 79).

A regulação é necessária como instrumento de salvaguarda dos direitos mais caros para o homem como também para que o mercado não sofra fortes prejuízos que inquestionavelmente afetarão as relações de trabalho. Por isso, a desregulação como receita pronta não funciona nem há de ser a resposta ideal.

Ana Frazão (2017, p. 105), ao abordar problemas que envolvem a concorrência de mercado, defende que o neoliberalismo do século XX reconhece a necessidade da regulação jurídica para o funcionamento dos mercados, com a admissão da intervenção estatal em favor da concorrência e defesa do mínimo existencial para todos.

A livre iniciativa é fundamento da República Federativa ao lado do valor social do trabalho. Como também é fundamento da ordem econômica brasileira. A ordem social, na Constituição da República,

tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Os ditames da justiça social e a valorização do trabalho são compromissos constitucionais que não podem ser ignorados. A livre iniciativa deve ser articulada juntamente com a busca do pleno emprego. Mas, na verdade, o que seria a busca do pleno emprego? Seria o trabalho formal? Se assim for entendido, a tendência atual de formas atípicas de trabalho deve ser repelida pelo legislador.

A regulação das formas de trabalho, notadamente aquelas introduzidas pelas empresas tecnológicas e suas plataformas digitais merecem especial atenção do legislador. Muito embora elas ofereçam os mesmos serviços, mas de modo inovador, o Estado deve estar presente a fim de garantir que o trabalhador não se submeterá a situação de exploração. Como também, sob outro enfoque, o Estado, sob a forma como ele se apresenta na Constituição brasileira, se obriga a promover melhor perspectiva para o trabalhador e investir para que o mesmo não fique estagnado na prestação de serviços que não favoreçam o desenvolvimento das suas capacidades⁵.

A omissão do Estado gera situações propensas a degradação do ser humano, visto os interesses do mercado pela maximização de riquezas. A classe de trabalhadores é o primeiro segmento do negócio a sofrer com o corte de gastos em meio às crises econômicas, o que propicia o aparecimento do trabalho informal e precário.

Para a regulação da relação de trabalho específica inserida pela economia compartilhada, nada foi feito no Brasil para tentar reparar a precariedade dessa forma laboral. Aliás, o que se percebe, no Brasil, é uma forte onda de degradação dos direitos do trabalho, sobretudo, após a Reforma trabalhista (Lei 13.467, de 13 de julho de 2017)⁶.

⁵ Termo utilizado por Amartya Sen (2010, p. 120) para designar as realizações pessoais do homem.

⁶ A referida legislação modificou significativamente as relações de trabalho. Foram propostas aproximadamente 34 Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) e 3 Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC) perante o Supremo Tribunal Federal (STF), com vistas a impugnar a novidade legislativa pela sua desproteção laboral, ferindo característica ímpar do Direito do Trabalho, com denotação de retrocesso social. A flexibilização de jornadas e remuneração é exemplo de que as

Para Carneiro e Silva, Fogaça e Valente (2017, p. 64-65), o Direito do Trabalho percorre um caminho submetido a determinações macroeconômicas, embora vigente o Estado Democrático de Direito, em que se abandona o viés protetivo para uma fase de minimização do Estado no campo social. Essa flexibilização de normas gera relações precárias e desprotegidas.

A regulação quanto ao transporte remunerado privado individual de passageiros foi feita por meio da Lei n. 13.640, de 26 de março de 2018, que altera a Lei n. 12.587, de 03 de janeiro de 2012, referente à Política Nacional de Mobilidade Urbana. A lei se limitou em prever o transporte remunerado privado individual de passageiros como “serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede”.

Assim como determinou que os municípios regulamentassem e fiscalizassem os serviços, com a previsão de cobrança de tributos municipais, a exigência de contratação de seguro de acidentes pessoais de passageiros e o seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres (DPVAT), dentre outras imposições.

As medidas legislativas não tratam especificamente dos direitos trabalhistas do motorista vinculados às plataformas de digitais. No art. 11-A, inciso III, foi disposto pela inscrição do motorista como contribuinte individual do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), sendo, portanto, a pessoa física que exerce, por conta própria, atividade econômica de natureza urbana, com fins lucrativos ou não.

Enquadrado, portanto, como contribuinte individual o motorista da UBER, importante destacar como a doutrina o define.

negociações passaram a se sobrepor sobre a lei, o que resultou numa limitação da atuação jurisdicional. Não cabe, aqui, tratar de todos os tópicos abrangidos pela reforma. Mas, em suma, inúmeras vezes se levantaram em desfavor dela, e, ainda assim, o STF, ao final, julgou pela constitucionalidade da lei reformadora.

Para Eduardo Rocha Dias e José Leandro de Monteiro Macêdo (2012, p. 139), o contribuinte individual é aquele que presta serviço de natureza urbana ou rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas sem relação de emprego ou que exerce, por conta própria, atividade econômica de natureza urbana, com fins lucrativos ou não.

Destaca que o caráter eventual significa que a atividade será prestada de forma não contínua e esporádica, sem subordinação e horário. Contudo, não é assim a atividade de muitos motoristas da UBER. Os motoristas possuem vínculo apenas com a plataforma e são proibidos de angariar usuários da Uber durante viagem e oferecer serviços de transportes fora do aplicativo, como se exercessem serviços de forma exclusiva para a plataforma.

É também proibido, como visto, realizar, durante a viagem, divulgação para usuários da Uber de outros aplicativos de intermediação de serviço de transporte ou de serviços de transporte. A recomendação, sob pena de desativação do perfil, inclina pela vedação do motorista em manter a prestação de serviços para mais empresas, diferente de como a doutrina emoldura o contribuinte individual. Eles exercem a atividade com habitualidade, apenas adequando a jornada de trabalho. Apesar da jurisprudência trabalhista, caminhar no sentido do reconhecimento do vínculo empregatício entre o motorista e a Uber, ainda se observa um cenário de insegurança e incerteza, uma vez que em regra esses motoristas não têm sua carteira de trabalho assinada e direitos trabalhistas assegurados pela Uber. Uma resposta segura e clara da legislação ou dos tribunais é um passo importante no caminho de se assegurar o trabalho digno em relações de trabalho atípicas.

Considerando a dinâmica das relações humanas, Verma (2015, p. 2), em documento preparado para o Ministro do Trabalho de Ontario, Canadá, para fundamentar o *Changing Workplaces Review*, pondera que o mundo está sempre sofrendo com a criação de novas oportunidades e ameaças (externalidades) e isso repercutirá no papel das normas trabalhistas, pois a descoberta de novas tecnologias

consiste em uma das forças que exige uma resposta legal. As mudanças tecnológicas, econômicas e políticas não devem dar a última palavra na conformação da realidade do trabalho. As instituições devem também moldar essa realidade, simbolizando o consenso da sociedade sobre o nosso presente e futuro.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inserção de novas tecnologias introduziu novas relações de trabalho, sobretudo com o ingresso dos aplicativos e plataformas digitais. A empresa UBER modelou um formato no mercado chamado de economia compartilhada e por meio dela trouxe inúmeros questionamentos.

Entre os contornos de trabalho autônomo e do trabalho subordinado, o motorista cadastrado na plataforma exerce de forma singular essa atividade. Foi apresentada a parassubordinação como forma de identificar a natureza do atributo dessa atividade, mas ainda não seria esse a moldura correta. O trabalho do motorista “parceiro” também não corresponde ao trabalho exercido com autonomia. Com a imposição de diversas exigências, postas unilateralmente, o trabalhador se vê subjugado nessa relação, posto que privado do trabalho formal e carente de renda para a sua subsistência. A sua liberdade é mitigada, notadamente pelo contexto econômico crítico que põe o trabalhador como dependente dessa atividade.

A liberdade propagada pela empresa para atrair motoristas e manter a sua clientela satisfeita é controversa, o que leva a crer que a subordinação jurídica não mantém a distância adequada para se concluir que a atividade é autônoma. Na verdade, não existe verdadeiramente uma relação jurídica autônoma, posto que não há diálogo entre as partes (empresa e motorista), as condições e

exigências são impostas unilateralmente, o que rompe definitivamente com a autonomia privada.

A liberdade do homem é mascarada não só pelas formas precárias de trabalho como também pela falta de investimento e de interesse dos governantes no desenvolvimento da pessoa. A educação é o caminho para o desenvolvimento e crescimento do ser humano. Somente com sérios investimentos na educação, as formas precárias e informais de trabalho serão naturalmente repelidas pelo trabalhador, pois a liberdade também está no conhecimento.

O excesso de exigências, estas denominadas pela própria empresa de política de desativação, conduz a indagação se haveria o poder de disciplinar e de direção nos moldes da relação de emprego. O poder de comando é notadamente presente nessa relação. A forma como a jornada é disposta é o único elemento que pode se apartar dos atributos da relação formal.

A precarização da atividade desenvolvida por esses motoristas é notória e a ausência do Estado é preocupante, posto que a regulação das atividades das plataformas digitais, por meio da Lei n. 13.640/2018, foi advinda apenas para acalmar os ânimos em virtude do conflito acirrado entre motoristas de táxi e motoristas privados vinculados à plataforma. Sob a assertiva de que a prática era de concorrência desleal, grupos de todos os lados se juntaram para pressionar o Poder Legislativo.

O resultado foi uma lei que pouco agregou ao Direito do Trabalho e apenas compreendeu o motorista vinculado à plataforma como segurado obrigatório da previdência social sob a forma de contribuinte individual. Pela definição dada pela doutrina de contribuinte individual, esta não se emoldura no formato do trabalho do motorista “parceiro” da UBER, o que comprova o descompasso entre a lei e a realidade.

Portanto, a resposta legal não preenche os propósitos sociais garantidos pela Constituição da República. A precariedade dessa

relação persiste e muitas falhas e dúvidas transitam em torno desse vínculo, o que faz necessário uma regulação séria e específica.

Data de Submissão: 22/01/2019

Data de Aprovação: 14/04/2020

Processo de Avaliação: *double blind peer review*

Editor Geral: Jailton Macena de Araújo

Editor de Área: Jailton Macena de Araújo

Assistente Editorial: Rafael Câmara Norat

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Milton Vasques Thibau. As implicações dos avanços tecnológicos no direito do trabalho; a autonomia da vontade individual em face do aplicativo Uber e a necessidade de uma regulação pública específica. In: CALHEIROS, Clara; MONTE, Mario Ferreira; PEREIRA, Maria Assunção; GONÇALVES, Anabela. **Direito na lusofonia: Direito e novas tecnologias**. Universidade do Minho, Braga, 2018.

ALVARENGA, Rúbia Zanotelli. O teletrabalho e a subordinação estrutural. In: REIS, Daniela Muradas; MELLO, Roberta Dantas; COURA, Solange Barbosa de Castro (Coord.). **Trabalho e Justiça Social**. São Paulo: LTR, 2013.

ANTUNES, Ricardo. A corrosão do trabalho e a precarização estrutural. In: DELGADO, Gabriela Neves; PEREIRA, Ricardo José Macêdo de Brito. **Trabalho, Constituição e Cidadania. A dimensão coletiva dos direitos sociais trabalhistas**. São Paulo: LTR, 2014.

ARAÚJO, Wanessa Mendes de. Reflexões sobre a subordinação jurídica na era da economia sob demanda. In: LEME, Ana Carolina Reis Paes; RODRIGUES, Bruno Alves; CHAVES Júnior, José Eduardo de Resende. **Tecnologias Disruptivas e a Exploração do Trabalho Humano**. São Paulo: LTr, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 226, out/dez 2001, p. 187-212.

BOTSMAN, Rachel. Defining The Sharing Economy: What Is Collaborative Consumption—And What Isn't? **FastCompany**, 27 mai. 2015. Disponível em: <

<https://www.fastcompany.com/3046119/defining-the-sharing-economy-what-is-collaborative-consumption-and-what-isnt> >.

Acesso em 03 abr. 2020.

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)**. Decreto Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1º mai. 1943. Disponível em: <

[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm)

[lei/Del5452compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm) >. Acesso em 03 abr. 2020.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 03 abr. 2020.

BRASIL. **Lei do transporte remunerado privado individual de passageiros (2018)**. Lei n. 13.640, de 26 de março de 2018. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 mar. 2018. Disponível em: <

[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13640.htm)

[2018/2018/lei/L13640.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13640.htm) >. Acesso em 03 abr. 2020.

BRASIL. **Lei dos planos de benefícios da previdência social (1991)**. Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24 jul. 1991. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8213cons.htm#art11vh

>. Acesso em 03 abr. 2020.

BRASIL. **Lei que altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho (2017)**. Lei n. 13.467, de 13 de junho de 2017. Diário

Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 jul. 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm)

[2018/2017/lei/l13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm)>. Acesso em 15 mai. 2020.

BRASIL. **Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**.

Recurso Ordinário n. 1000123-89.2017.5.02.0038. Belo Horizonte.

Relatora Beatriz de Lima Pereira. Disponível em: <[https://trt-](https://trt-3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/533687611/recurso-ordinario-trabalhista-ro-107748720175030001-0010774-)

[3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/533687611/recurso-ordinario-trabalhista-ro-107748720175030001-0010774-](https://trt-3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/533687611/recurso-ordinario-trabalhista-ro-107748720175030001-0010774-)

8720175030001/inteiro-teor-533687622?ref=juris-tabs> . Acesso em 15 mai. 2020

CARNEIRO E SILVA, Silmara; FOGAÇA, Vitor Hugo Bueno; VALENTE, Nara Luiza. A Reforma trabalhista brasileira e retrocessos na garantia de Direitos Fundamentais do Trabalhador.

Prim@Facie. João Pessoa: PPGCJ, v.17, n.35, mai/ago 2018, p. 45-76. Quadrimestral.

CARVALHO, Ludmilla. Império Uber. **Megajurídico**, 7 ago. 2018.

Disponível em: <https://www.megajuridico.com/o-imperio-uber/#_ftnref3>. Acesso em 16 mai. 2020.

CHAVES JÚNIOR, J. E. de R.; Mendes, M. M. B.; Oliveira, M. C. S. Subordinação, dependência e alienidade no trânsito para o capitalismo tecnológico. In: LEME, A. C. R. P.; Rodrigues, B. A.; CHAVES JÚNIOR, J. E. de R. **Tecnologias Disruptivas e a Exploração do Trabalho Humano**. São Paulo: LTr, 2017.

CHRISTENSEN, Clayton M.; RAYNOR, Michael E. **The Innovator's Solution. O crescimento pela inovação**. Trad. Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CURTIS, Steven Kane; LEHNER, Matthias. Defining the sharing economy for sustainability. **Sustainability**, Volume 11, Issue 3, 2019, p. 567.

DACHERI, E.; GOLDSCHMIDT, R. Teletrabalho: Uma Possibilidade De Inclusão Socioeconômica Do Trabalhador. **Prim Facie**, v. 17, n. 35, p. 01-29, 25 set. 2018.

DELGADO, Gabriela Neves. Estado Democrático de Direito e direito fundamental ao trabalho digno. In: REIS, Daniela Muradas; MELLO, Roberta Dantas; COURA, Solange Barbosa de Castro (Coord.). **Trabalho e Justiça Social**. São Paulo: LTR, 2013.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Capitalismo, trabalho e emprego: entre o paradigma da destruição e os caminhos de reconstrução**. São Paulo: LTR, 2006.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 15. ed. São Paulo: LTR, 2016.

DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, Leandro Monteiro de. **Curso de Direito Previdenciário**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

DRUCK, Graça. Trabalho, precarização e resistências: novos e velhos desafios? **Caderno CRH**, Salvador, v. 24, n. spe 01, p. 37-57, 2011. Quadrimestral.

FEIGELSON, Bruno. A relação entre modelos disruptivos e o direito: estabelecendo uma análise metodológica baseada em três etapas. In: FEIGELSON, Bruno; FREITAS, Rafael Veras; RIBEIRO, Leonardo Coelho (Coord.). **Regulação e Novas tecnologias**. Belo Horizonte: Forum, 2018.

FERRARI, Irany; NASCIMENTO, Amauri Mascaro; MARTINS Filho, Ives Gandra da Silva. **História do Trabalho, do Direito do Trabalho e da Justiça do Trabalho**. São Paulo: LTr, 1998.

FRAZÃO, Ana. Contratos empresariais atípicos: atuais desafios para a sua compreensão e tratamento jurídico, **Jota**, 12 abr., 2018. Disponível em: < <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/contratos-empresariais-atipicos-05042017> >. Acesso em 03 abr. 2020.

FRAZÃO, Ana. **Direito da Concorrência: pressupostos e perspectivas**. São Paulo: Saraiva, 2017.

FREITAS, Rafael Veras; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Uber, Whatsapp, Netflix: os novos quadrantes da publicatio e da assimetria regulatória. In: FEIGELSON, Bruno; FREITAS, Rafael Veras; RIBEIRO, Leonardo Coelho (Coord.). **Regulação e Novas tecnologias**. Belo Horizonte: Forum, 2018.

GOBBLE, MaryAnne M. Defining the Sharing Economy. **Research Technology Management**. Vol. 60, Iss. 2, Mar/Apr 2017: 59-61. DOI:10.1080/08956308.2017.1276393.

GOMES, Ana Virginia Moreira. A Aplicação do Princípio Protetor no Direito do Trabalho. São Paulo, LTr, 2001.

GOMES, Orlando; GOTTSCHALK, Elson. **Curso de Direito do Trabalho**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

GRAU, Eros Roberto. **Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 18. Ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. Direito, tecnologia e inovação. In: MENDES, Gilmar; SARLET, Ingo Wolfgang; COELHO, Alexandre Zavaglia P. **Direito, Inovação e Tecnologia**. São Paulo: Saraiva, 2015.

ILO, International Labour Organization ‘Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects’. **International Labour Organization - ILO**, 2016. Disponível em : <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_534326.pdf> . Acesso em 03 abr. 2020.

KATIUSCA, Lilian. Considerações essenciais acerca do teletrabalho, **Jota**, 05 abr. 2018. Disponível em: < <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/reforma-trabalhista/consideracoes-essenciais-acerca-do-teletrabalho-05042018> >. Acesso em 03 abr. 2020.

LANGILLE, Brian. Imagining Post “Geneva Consensus” Labour Law for Post “Washington Consensus”, **ILO**, 11 jun. 2009. Disponível em: <<https://www.ilo.org/legacy/english/protection/travail/pdf/rdwpaper11a.pdf> >. Acesso em 03 abr. 2020.

LIMA, Jacob Carlos; BRIDI, Maria Aparecida. TRABALHO DIGITAL E EMPREGO: a reforma trabalhista e o aprofundamento da precariedade. **Cad. CRH**, Salvador, v. 32, n. 86, p. 325-342, Aug. 2019. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792019000200325&lng=en&nrm=iso>. access on 03 Apr. 2020. Epub Oct 10, 2019. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v32i86.30561>. Acesso em 03 abr. 2020.

MARTINES, Fernando. Subordinação e personalidade. Juiz reconhece vínculo de emprego com Uber e cunha termo "uberização", **Conjur**, 14 fev. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-fev-14/juiz-reconhece-vinculo-emprego-uber-cunha-termo-uberismo>>. Acesso em 15 mai. 2020.

MDIC. Ministério da Indústria, Comércio e Serviços. **Agenda brasileira para a Indústria 4.0**. O Brasil preparado para os desafios do futuro. Disponível em: <<http://www.industria40.gov.br/>>. Acesso em 03 abr. 2020.

MUHR, Sara Louise; DE COCK, Christian; TWARDOWSKA, Magdalena; Volkman, Christina. Constructing an entrepreneurial life: liminality and emotional reflexivity in identity work. **Entrepreneurship & Regional Development**, 31:7-8, 2019, p. 567-582.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Direito Contemporâneo do Trabalho**. São Paulo: LTR, 2011.

NOGUEIRA, André Carvalho. **Regulação do poder econômico – A liberdade revisitada**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

NUSSBAUM, Martha. **Sem fins lucrativos. Porque a democracia precisa das humanidades**. Trad. Fernando Santos. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2015.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. Futuro do Trabalho no Brasil: Perspectivas e Diálogos Tripartites, **OIT**, 2016/2017. Disponível em: <<http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo->

brasilia/documents/publication/wcms_626908.pdf >. Acesso em 03 abr. 2020.

ONU. Organização das Nações Unidas. OIT alerta para aumento de empregos precários no mundo, **ONU**, 18 nov. 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/oit-alerta-para-aumento-de-empregos-precarios-no-mundo/>>. Acesso em 03 abr. 2020.

PIMENTA, José Roberto Freire; PORTO, Lorena Vasconcelos; ROCHA, Cláudio Jannotti da. A dependência econômica como critério identificador da relação de emprego. **Revista de Direito do Trabalho**, vol. 206, Out / 2019, p. 19 – 44.

PIOVESAN, Flávia. Direito ao Trabalho Decente e a proteção internacional dos direitos sociais. In: REIS, Daniela Muradas; MELLO, Roberta Dantas; COURA, Solange Barbosa de Castro (Coord.). **Trabalho e Justiça Social**. São Paulo: LTR, 2013.

ROCHA, Lyvia. Motoristas da Uber recebem descontos na compra de celulares e em cursos de inglês. **Tribuna do Ceará**, 12 jan. 2017. Disponível em: <<https://tribunadoceara.com.br/noticias/mobilidadeurbana/motoristas-da-uber-recebem-descontos-na-compra-de-celulares-e-em-cursos-de-ingles/>>. Acesso em 16 mai. 2020.

SEGUNDO, João Paulo. Laborem Exercens, **Vaticano**. Disponível em: < https://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_14091981_laborem-exercens.html >. Acesso em 03 abr. 2020.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

STEFANO, Valerio De. **Negotiating the Algorithm: Automation, Artificial Intelligence and Labour Protection**. Disponível em: < https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3178233 >. Acesso em 03 abr. 2020.

STIGLITZ, Joseph E. **O grande abismo. Sociedades desiguais e o que podemos fazer sobre isso**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

SZTAJN, Rachel. **Teoria Jurídica da Empresa**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

TRAPNELL, Marcelo Mattos. A relação de emprego dos motoristas do UBER, **Conjur**, 17 fev. 2017. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2017-fev-17/marcelo-trapnell-relacao-emprego-motoristas-uber> >. Acesso em 03 abr. 2020.

UBER. Fatos e dados sobre uber. **Uber**, 18 fev. 2020. Disponível em: <<https://www.uber.com/pt-BR/newsroom/fatos-e-dados-sobre-uber/>>. Acesso em 16 mai. 2020.

UBER. Regras. **Uber**, data indisponível. Disponível em: <<https://www.uber.com/br/pt-br/drive/resources/regras/>>. Acesso em 12 jun. 2018.

UBER. Saiba mais sobre como dirigir com a Uber e veja quais carros são aceitos. **Uber**, 14 set. 2020. Disponível em: <<https://www.uber.com/pt-BR/blog/uber-carros-aceitos/>>. Acesso em 16 mai. 2020.

VERMA, Anil. **Labour Regulation and Jurisdictional Competiveness, Investment, and Business Formation: A Review of the Mechanisms and Evidence**. Disponível em: <<https://cirhr.library.utoronto.ca/sites/cirhr.library.utoronto.ca/files/research-projects/Verma-4-LabourReg%26Investment.pdf>>. Acesso em 03 abr. 2020.

VIANA, Márcio Túlio. Direito Civil e Direito do Trabalho: caminhos que se cruzam. In: REIS, Daniela Muradas; MELLO, Roberta Dantas; COURA, Solange Barbosa de Castro (Coord.). **Trabalho e Justiça Social**. São Paulo: LTR, 2013.

Precarisation Of Work In The Sharing Economy: The Uber Case

Juliana de Castro Costa

Ana Virgínia Moreira Gomes

Abstract: This paper analyzes the possibility of recognizing an employment relationship between app-based transportation companies such as UBER, and the drivers. Since these companies organize the service through digital platforms, their working relationship with drivers is virtual and distant, posing difficulties for the recognition of an employment relationship between the parties. The shared economy has entered the market as a new business model and its study is important to understand these new employment relationships. Our research problem considers types of work that deviate from the typical employment relationship, the focus of protection guaranteed by labor law. These employment arrangements constitute a challenge for doctrine and jurisprudence regarding their characterization as autonomous or subordinate relationships. This paper proposes that the insertion of new forms of work by technology does not authorize the non-observance of social protection and of constitutional protections that safeguard human dignity at work. Therefore, it is necessary to regulate these new models of work and employment. This paper presents a descriptive study based on a bibliographic research, with qualitative results using a descriptive and exploratory methodology.

Keywords: Employment relationship. Sharing economy. UBER. Precariousness. Regulation.

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2020v19n41.44086>

Conteúdo sob licença *Creative Commons*: [Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) (CC BY-NC-ND 4.0)



Da Personalidade Ao Trabalho: Um Estudo Sobre O Ambiente Laborativo Dos Refugiados No Brasil E A Efetividade Das Normas

Gustavo Noronha de Ávila*

Centro Universitário de Maringá, Programa de Pós-Graduação em Direito da UniCESUMAR, Maringá, Paraná, Brasil.

ORCID <https://orcid.org/0000-0002-7239-1456>

Leda Maria Messias da Silva **

Centro Universitário de Maringá, Programa de Pós-Graduação em Direito da UniCESUMAR, Maringá, Paraná, Brasil.

ORCID <https://orcid.org/0000-0003-0109-569X>

Hugo Rogério Grokskreutz ***

Centro Universitário de Maringá, Programa de Pós-Graduação em Direito da UniCESUMAR, Maringá, Paraná, Brasil.

ORCID <https://orcid.org/0000-0001-5837-3115>

Resumo: Os Direitos da personalidade tutelam a integridade corporal e imaterial da pessoa humana. Esses são valores gerais aplicáveis a todas as relações jurídicas, inclusive, no meio ambiente do trabalho, que é o espaço onde a pessoa exerce cotidianamente as suas atividades e seus valores personalíssimos devem ser protegidos. Por conta de perseguições decorrentes de raça, religião, nacionalidade, relações com grupos e opinião política, pessoas migram para outros Estados e são considerados como refugiados, sendo tutelados pelo sistema universal e regional americano. Para que de fato os seus direitos da personalidade sejam respeitados no meio ambiente de trabalho é necessária a efetividade de normas e, portanto, que estas promovam políticas públicas de inclusão. Assim, após o estudo ter se valido do procedimento metodológico dedutivo, bibliográfico e documental de pesquisa, com recorte em dados estatísticos, concluiu-se que as normas do Brasil se ajustam formalmente aos aludidos preceitos internacionais, e que, porém, no plano interno possuem relativa efetividade e as políticas derivadas destas ainda são insuficientes.

Palavras-chave: Refugiados. Meio ambiente do trabalho. Direitos da personalidade. Efetividade das normas. Políticas públicas inclusivas.

* Doutor em Direito com estágio pós-doutoral na PUC-RS. Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da UniCESUMAR. E-mail: gusnavila@gmail.com

** Doutora em Direito com estágio pós-doutoral na Universidade de Lisboa. Professora da Universidade Estadual de Maringá e do Mestrado e Doutorado em Ciências Jurídicas da UniCESUMAR. E-mail: leamd@uol.com.br

*** Coordenador e docente do Curso de Direito Centro Universitário La Salle; Mestrando em Ciências Jurídicas na UniCESUMAR. E-mail: hugorogério.advogado@gmail.com



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2020v19n40.48763>

Da Personalidade Ao Trabalho: Um Estudo Sobre O Ambiente Laborativo Dos Refugiados No Brasil E A Efetividade Das Normas

Gustavo Noronha de Ávila¹

Leda Maria Messias da Silva²

Hugo Rogério Grokskrenz

1 INTRODUÇÃO

Ao longo da história o ser humano se caracterizou pelo interesse de se deslocar de um local para outro, tais mudanças muitas vezes ocorreram por fatores de Poder que acabaram impondo o medo e o perigo para a vida digna e a integridade física daqueles que migraram.

A migração de grupos de pessoas por razões de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política para outro território é considerado como refúgio, e geralmente ocorrem em condições precárias e de grande penúria, que retiraram o piso vital mínimo/mínimo existencial e submeteram as pessoas integrantes deste grupo de deslocados a condições indignas tanto em relação ao tratamento aos seus valores pessoais, como em aspectos trabalhistas, motivo pelo qual se levantou a seguinte indagação: o ordenamento jurídico brasileiro converge com as previsões internacionais sobre os

¹ Bolsista produtividade em pesquisa do ICETI.

² Pesquisadora do Instituto Cesumar de Ciência, Tecnologia e Inovação; Bolsista produtividade em pesquisa do ICETI.

Direitos da personalidade e o meio ambiente do trabalho para refugiados? É possível afirmar que há alguma efetividade destas normas? Estas normas resultam em políticas de inclusão ao meio ambiente de Trabalho?

Deste modo, o objetivo geral deste estudo repousa em averiguar se há a convergência supramencionada entre as normas do Brasil e as normas do Direito Internacional Público, especificamente em torno dos refugiados, com enfoque especial em torno da efetividade destas normas em termos de políticas públicas voltadas para a inclusão do refugiado no meio ambiente de trabalho.

E considerando que para alcançar tal objetivo mostra-se imprescindível transitar por determinados institutos jurídicos, o estudo, concomitantemente, será dotado de objetivos específicos, sendo o primeiro deles, averiguar a se a relação existente entre o trabalho, o capital e o meio do ambiente do trabalho possui conexão com os Direitos da personalidade, visto que estes, visam salvaguardar a integridade psicofísica e intelectual da pessoa.

Por sua vez, o segundo objetivo específico consistem em apontar quais as principais normas de Direito Internacional regulam a figura dos refugiados, o que leva para o terceiro objetivo específico, qual seja, analisar não apenas a Constituição da República Federativa do Brasil, mas sim, os frutos de atuação do Poder Legislativo em nível infraconstitucional, do Poder Executivo via PNDH ou banco de dados sobre a fiscalização e atuação administrativa do Ministério do Trabalho, a atuação do Poder Judiciário por meio de julgados sobre a temática dos refugiados, sem prejuízo de tecer alguns comentários sobre dados estatísticos mínimos que demonstrem certo nível efetividade.

E mais, sem a pretensão de esgotar a temática, justifica-se tal questão pelo fato de que, há diversas figuras normativas internacionais sobre refugiados, no entanto, esse arcabouço de normas pode se tornar inócuo se não houver a efetiva atuação jurídica e política dos Estados soberanos no âmbito de seus territórios.

Nesta quadra, serão apreciadas as principais figuras do Direito internacional que versam sobre os Direitos da personalidade, meio ambiente do trabalho e os refugiados, tanto no âmbito universal da Organização das Nações Unidas (ONU), quanto do sistema regional americano, ambas as figuras pertinentes aos Direitos humanos e aos refugiados, porquanto, é indubitável a relação entre os temas.

Quanto às hipóteses é possível que haja convergência no que tange às normas nacionais e as figuras jurídicas internacionais. Do mesmo modo, o inverso igualmente não se se mostra desarrazoado, e, por esta razão, não pode ser descartado da presente pesquisa a hipótese de divergência entre tais legislações. No que toca a efetividade, a mesma é gradual e diz respeito ao fim objetivado pelo legislador, neste diapasão, exsurge a hipótese de que pode haver certo grau de efetividade, como, em concomitância, pode-se, eventualmente, alcançar a conclusão de que a norma brasileira neste ponto é completamente inócua.

Por derradeiro, registra-se que foi utilizado o método dedutivo, partindo da previsão genérica das normas internacionais para a particularidade das leis brasileiras, a pesquisa é teórica, bibliográfica e documental, constituindo-se na análise e apreciação das figuras normativas de maior destaque no ordenamento jurídico brasileiro e das normas internacionais, além de periódicos, doutrinas e jurisprudência sobre a temática, tendo ainda, um viés empírico exclusivamente em torno da efetivação destas legislações, resultando em políticas públicas.

2 DIREITOS DA PERSONALIDADE NO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO

Os Direitos da personalidade podem ser compreendidos como um conjunto de Direitos que compõem valores pessoais, próprios e inerentes ao indivíduo, abarcando assim, entre outros bens jurídicos a

intimidade, privacidade, imagem e a integridade psicofísica decorrente da dignidade humana.

Por se tratar da face privada de um princípio público fundante que é a dignidade humana, não há dúvidas de que os Direitos da personalidade compõem toda sorte de Direitos que constituem os aspectos materiais (físicos) e imateriais (morais, imagem, etc.) do indivíduo, logo, pertencentes a todos os seres humanos (SILVA; LIMA, 2017, p. 388) e próprios de sua natureza (NERY JUNIOR; NERY, 2014, p. 320).

Entretanto, mesmo havendo as exemplificações acima, é certo que o Direito da personalidade mostra-se como uma cláusula geral que comporta todos os bens jurídicos que resguardar a pessoa em sua integralidade e cuja relevância foi prevista pelo Direito (MORAES, 2007, p. 05), por este motivo, e por ser ligado a dignidade humana, é igualmente evidente que o seu conteúdo deve ser levado em consideração em qualquer atividade hermenêutica (FIUZA, 2008, pp. 174-175), e considerada como uma condição *sine qua non* para quaisquer outros Direito (MEDINA; ARAÚJO, 2014, p. 54), posto que, o ser humano deve ser protegido por inteiro. (SIQUEIRA, *et ali*, 2018, p. 219).

Todos esses Direitos próprios do bloco de bens jurídicos da personalidade não são importantes e exercitáveis apenas no âmbito da vida privada, versa-se sobre uma cláusula geral que deve ser protegida em toda e qualquer relação jurídica, inclusive, no âmbito das relações e do ambiente do trabalho, visto que seu ventre é a dignidade humana. E na mesma toada, o meio ambiente do trabalho possui o desiderato de proteger o trabalhador em todas as suas facetas psicofísicas, afastando quaisquer cogitações sobre sua coisificação ou mera substituição (SILVA, NOVAES, 2015, p. 26), ou seja, trata-se do mesmo escopo dos Direitos da personalidade que são frutos da dignidade humana, e o trabalho por ser uma extensão da personalidade do agente deve resguardá-lo deste ambiente. (MONTENEGRO; FERRAZ; VILLATORE, 2019, p. 04)

Portanto, se o trabalho é um prolongamento da própria personalidade do ser humano, ao tratarmos da efetividade de Lei, promovendo a dignidade da pessoa humana, no meio ambiente de trabalho, não se pode excluir aqueles que já estão em situação de vulnerabilidade, os refugiados. Nem tampouco, podemos dispensar a Lei como instrumento desta efetividade.

A palavra “trabalhar” leva em consideração o fato do indivíduo se ocupar para determinada atividade, aplicando suas energias em um ofício para chegar a um resultado (FERREIRA, 2010, p. 2.062), nas relações de trabalho tal ocupação consiste em se valer de suas forças com o propósito de produzir ou fazer algo que será comercializado ou utilizado pelo empregador que assume os riscos da atividade, mediante remuneração e subordinação. Esta relação ocorre mediante um complexo conjugado de Direitos e deveres de ambos os polos contratuais, com influência dos mais variados institutos jurídicos de ordem público-sanitárias que decorrem do denominado meio ambiente do trabalho.

A expressão “meio ambiente” (*milieu ambient*) foi, ao que parece, utilizada pela primeira vez pelo naturalista francês Geoffroy de Saint-Hilaire na obra *Études progressives d’un naturaliste*, de 1835, tendo sido perfilhada por Augusto Comte em seu Curso de *filosofia positiva*. (MILARÉ, 2015, p. 136)

Não há um conceito pacífico sobre meio ambiente, inclusive, há debate sobre o fato de ambiente já estar inserido no conceito de meio. Porém, sem adentrar nesta discussão, é possível definir o meio ambiente do trabalho (MAT) como um conjunto de condições de trabalho, leis de cunho trabalhista, influência e interações de ordem imaterial, física, química e biológica pertinente às relações trabalho, que abriga e rege a vida das pessoas envolvidas nestas relações jurídicas, e que cabe ao Poder Público fiscalizar as atividades que possam gerar risco para a vida neste meio ambiente (SÉGUIN, 2010, p. 119)”.

Assim, o meio ambiente do trabalho está englobado num conceito maior de meio ambiente, havendo uma

correlação entre o Direito Ambiental e o Direito do Trabalho. Ambos objetivam a melhoria da qualidade de vida no ambiente, vez que a agressão a este bem fundamental pode trazer consequências irreversíveis, inclusive aos direitos da personalidade do trabalhador [...] (SILVA; NOVAES, 2015, p. 25).

O denominado meio ambiente do trabalho acaba por ter o objetivo mais amplo que o Direito trabalho, pois, abarca a tutela da saúde e segurança do trabalhador no ambiente em que exerce suas atividades (FIORILLO, 2010, p. 74), motivo pelo qual, o legislador reconheceu a necessidade de conciliar o desenvolvimento econômico com os bens jurídicos ambientais (AKAOUI, 2011, p. 56), entre o microbem da ordem trabalhista em suas conectividades com o macrobem. (LORENZETTI, 2010, p. 26).

Há uma correlação entre as normas de proteção deste meio ambiente do trabalho, dos Direitos da personalidade e a dignidade humana, que obviamente se sobrepõem aos considerados como Direitos econômicos (NASCIMENTO, 2005, p. 54)”. Ou seja, aqueles são intangíveis, enquanto estes não o são (DELGADO, 2010, p. 76), logo:

Nesse sentido, não existe qualidade de vida sem qualidade ambiental, e é exatamente esse liame indissociável entre os dois conceitos que erige o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a direito humano fundamental e, mais que isso, a uma das espécies dos chamados direitos personalíssimos. (MILARÉ, 2015, p. 124)

Significa dizer que, a tutela da personalidade nas relações empregatícias ocorre tanto pelo respeito aos valores oriundos da dignidade da pessoa, quanto pela observação das formalidades legais pertinentes ao trabalho e a proteção da aludida integridade física do trabalhador, ou seja:

Para que haja proteção ao meio ambiente do Trabalho, o Direito, dessa forma, deve estabelecer condições mínimas a serem observadas pela empresa, referentes ao local de trabalho, às condições de contágio com agentes nocivos à saúde e ao perigo que a atividade pode oferecer. (FERREIRA, 2012, p. 340).

Repisa-se, não basta o respeito às normas próprias do trabalho, é imprescindível a tutela de todos os Direitos da personalidade em meio ao exercício do labor. Deste modo, o equilíbrio do meio ambiente é imprescindível para que seja possível se falar em proteção da integridade física, mental e moral do trabalhador (CARDOSO FILHO; TOMAZ, 2014, p. 07).

A imprescindibilidade de se resguardar em concomitância os Direitos da personalidade, assim como, o ambiente trabalhista, reside no fato de sempre haver uma contenda de interesses em nível global, de um lado, o escopo desenfreado pelo lucro mediante a banalização dos salários e das condições de trabalho, e de outro, a luta da classe trabalhadora por melhores condições e remunerações, que se refere ao capitalismo monopolista que visa uma nova ordem formada por uma maioria composta pelo proletariado e uma minoria de pessoas tidas como beneficiários (ALMEDIA-DINIZ, 1995, p. 128).

Este debate remonta a ideia de capital e de mão de obra, os proprietários do primeiro são aqueles que colhem os rendimentos da produção, enquanto que o segundo possuem apenas a força de trabalho e auferem apenas o salário pelas horas de labor, (HUBERMAN, 2017, p. 175) negociando assim a sua força de trabalho com os proprietários do capital (MARX, 1998, pp. 101-102). Porém, não é o que geralmente ocorre, o trabalhador está indubitavelmente em uma posição de inferioridade frente à grandes corporações que definem as condições de trabalho (HUNT; SHERMAN, 2010, p. 238), o que acarreta uma conjuntura social que gira em torno das necessidades de sobrevivência do homem (VILA NOVA, 2000, p. 83) e “dadas a desregulamentação do mercado de trabalho e a precarização dos empregos, a esfera profissional está na origem de uma maré crescente de sentimentos de insegurança, de desorientação, de dúvidas sobre si” (LIPOVETSKY, 2007, p. 168).

Nesta quadra, não há dúvidas da relevância do trabalho em sua relação com o capital (FERRER; ALVES, 2018, p. 25), e em que pese haver uma luta política constante entre ambas (VALENTE;

FOGAÇA; SILVA, 2018, p. 03) constata-se, pelo exposto, que o homem deve ser o centro do trabalho e por mais que a economia o impulse para a aquisição de novas riquezas e a geração de mais trabalho, as lutas sociais e a conquista de um Direito do Trabalho que promova a dignidade, constituem o equilíbrio entre o capital e o trabalho, para que o ser humano possa evoluir e conviver em paz. Neste aspecto, o Direito do Trabalho, tem um papel fundamental, pois é instrumento desse equilíbrio, tal qual as lutas sociais.

Antunes (2018, p. 33), neste aspecto, assevera que, mesmo na China, na qual tanto se fala em precarização, a resistência do precariado por meio de inúmeras greves tem sido fundamental para o processo de conquistas sociais, ainda que mínimas.

Quer queira, quer não, é indubitável que o conflito ocorre pela tentativa de diminuir os custos com a mão de obra, e assim obter o máximo desempenho produtivo mediante a fixação de condições indignas de trabalho. No entanto, é a resistência que faz as conquistas e avanços sociais. O meio ambiente de trabalho tende a melhorar quando os trabalhadores buscam por seus direitos, no entanto, por óbvio, quanto menos resistência por parte dos mesmos, mais barato se torna o trabalho de cada indivíduo e maior será o lucro dos detentores dos meios de produção, e por consequência, pior serão as condições e a ambiência do trabalho. Neste sentido:

A imposição de condições de trabalho pelo empregador, a exigência de excessivas jornadas de trabalho, a exploração das mulheres e menores, que eram a mão de obra mais barata, os acidentes com os trabalhadores no desempenho das suas atividades e a insegurança quanto ao futuro e aos momentos nos quais fisicamente não tivessem condições de trabalhar foram as constantes da nova era no meio proletariado, às quais podem-se acrescentar também os baixos salários (NASCIMENTO; NASCIMENTO, 2014, p. 43).

Diante desta conjuntura econômica, não há dúvidas de que a proteção do meio ambiente do trabalho, não só pela observância das normas trabalhistas propriamente ditas (remuneratórias, indenizatórias e de segurança), mas também, pela tutela de todos os

Direitos da personalidade poderão balizar essa relação de poder existente entre a produção econômica e o trabalho prestado pelas pessoas que necessitam do salário para se manter, incluídos, obviamente, os refugiados.

Destaca-se que o baixo custo de produção via mão de obra barata é sem dúvida uma alternativa – ilegal - para a indústria e as empresas de prestação de serviços que permitirá que nas relações internas haja maior competitividade, e na ótica internacional igualmente admite uma expansão comercial, que, porém, é definida como *dumping* social, (SILVA; NOVAES, 2015, p. 26), como bem assinalou GARBACCIO, DENNY e JULIÃO:

A globalização do final do século XX, com o barateamento da transferência de informações, possibilitou a produção distribuída em redes transnacionais, o que alterou, drasticamente, os meios de produção e as relações de trabalho. Antes as grandes empresas eram instituições organizadas e administradas, hierarquicamente, em grandes estabelecimentos produtivos com a presença física do corpo diretivo na fábrica (modelo fordista). Com o tempo, esse modelo foi se transformando na produção de acordo com a demanda, usando o mínimo de insumos, instalações e mão de obra, geridos, detalhadamente, para evitar desperdícios, e usando, para tanto, parcerias com outras empresas. Conforme haja a necessidade, as mesmas são, rapidamente, inseridas no processo produtivo (modelo toyotista). Diferente das grandes empresas fordistas, as toyotistas não se prendem ao local, são pequenos estabelecimentos produtivos conectados em rede com a empresa principal. Com essa transformação gerencial, o trabalho instável abundante das grandes produções é substituído por um grupo mínimo de trabalhadores polivalentes e, quando necessário, são contratados serviços terceirizados, temporários para suprir a demanda. Como não estão mais localizados em um único estabelecimento, nem convivem com grandes grupos de colegas, os trabalhadores do modelo toyotista experimentam o enfraquecimento de suas organizações de classe, bem como a flexibilização das relações individuais e coletivas de trabalho. (2017, pp. 12-13)

Neste contexto, as unidades de trabalhos se tornam esparsas, em ambientes distintos, valendo-se do modelo intitulado de *outsourcing*, que se vale da terceirização das etapas da cadeia de produção, e de *offshoring* fábricas espalhadas por todo o planeta. (THEMUDO; NOGUEIRA, 2019, p. 19)

Em meio a essa relação de dominação do capital para com o trabalho os refugiados podem se tornar alvo fácil, pois, tudo converge para que estes trabalhem por valores inferiores e em piores condições sanitárias e de segurança que os nacionais, basta pensar que estes estão deslocados e não são nativos do país em que buscaram abrigo, geralmente não possuem recursos financeiros e quaisquer posses, e estão envoltos a todo tipo de necessidade material que se possa imaginar, tais como, falta de alimento, abrigo, saúde, educação, enfim, tudo que é imprescindível para uma vida humana digna. Do outro lado poderá haver um investidor ávido por mais lucro e maiores rendimentos de seu capital, que em alguns casos, não relutará em obter colaboradores informais, que auferirão um salário menor, e que muitas vezes, se submeterão a ambientes perigosos e insalubres sem questionar, lhes restando apenas com o refugio dos postos de trabalho.

Não é raro encontrar denúncias de abusos de empregadores contra imigrantes que, em busca de maiores lucros, os submetem a condições de trabalhos análogas à escravidão, como por exemplo, obrigam-lhes a trabalharem em ambientes sem ventilação, apreendem seus passaportes e os ameaçam de deportação, coagem-lhes a trabalharem mais de 12 horas diariamente, pagam menos que o salário mínimo, entre outras práticas. (SILVA; LIMA, 2017, pp. 392-393)

Significa dizer que, todo o conflito entre trabalho e capital se maximiza quando a relação de trabalho envolve um refugiado, uma vez que, - como será exposto - se tratam de indivíduos que compõem um grupo vulnerável, e exatamente por este conjunto de fatores é que a interseção entre os Direitos humanos, os Direitos da personalidade, os sociais trabalhistas e o Direito dos refugiados se mostram imprescindível, porquanto, o deslocamento em massa evidenciou a correlação entre tais Direitos. (TRINDADE, 1997, p. 319)

Portanto, não há dúvidas de que os Direitos da personalidade são a face privada do mais puro interesse público que existe, qual seja, a dignidade da pessoa humana, e por se tratar de bens jurídicos que refletem a integridade psicofísica dos seres humanos que também se manifestam nas relações laborativas, é inexorável a congruência entre

estes Direitos e o meio ambiente do trabalho, inclusive, naqueles em que os refugiados estão inseridos, sobretudo, por se tratar de um grupo vulnerável tutelado pelo arcabouço normativo internacional que será apontado.

3 DEFINIÇÃO DE REFUGIADOS E O DIREITO INTERNACIONAL

Ao longo da história da humanidade diversos acontecimentos podem ser considerados como precursores para que hoje uma pessoa possa ser definida como refugiada, para os adeptos de uma história evolucionista, os *homo* de um certo grupo expulsavam de seu território o grupo diverso forçando a migrar para outras áreas, conforme relata Harari “embora os sapiens já habitassem a África Oriental há 150 mil anos, apenas por volta de 70 mil anos atrás eles começaram a dominar o resto do planeta Terra levando as demais espécies humanas à extinção” (HARARI, 2017, p. 28). Para os cristãos Deus como entidade metafísica superior criou um casal de seres humanos prontos e acabados que foram a base da genealogia da humanidade e na relação de seus descendentes houve migração, tendo Caim posteriormente ao assassinato de seu irmão Abel, sido o pioneiro dos asilados. (DEL’OLMO, 2006, p. 215)

O fato é que, independentemente da posição adotada sobre a origem da raça humana, a migração e o deslocamento em massa compõe a história civilizatória, e conseqüentemente, engendra a imprescindibilidade de se haver normas jurídicas para regulamentar tal episódio, logo, uma classificação jurídica também se fez necessária, motivo pelo qual, foi criada a figura do refúgio, que está relacionado com a fuga e a busca por segurança e abrigo (FERREIRA, 2010, p. 1.803)”. Juridicamente Refugiado é definido como o indivíduo que se oculta ou se resguarda em determinado local para não ser encontrada

por seus inimigos (MAGALHÃES; MALTA, 1997, p. 766)”, em outros termos:

Refugiado é todo o indivíduo que em decorrência de fundados temores de perseguição, seja relacionada à sua raça, religião, nacionalidade, associação e determinado grupo social ou opinião política, encontra-se fora de seu país de origem e que, por causa dos ditos temores, não pode ou não quer regressar ao mesmo. (GUERRA, 2012, p. 476).

Acrescenta-se a questão de severas dificuldades econômicas geralmente coletivas (MAZZUOLI, 2015, p. 828), até porque em desastres naturais, guerras e extrema pobreza é que as pessoas saem em busca de uma melhor condição de vida (SILVA; LIMA, 2016, p. 168). “Assim, são elementos essenciais do conteúdo do conceito de refúgio o fundado temor de perseguição (pelos cinco motivos citados: raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política) e a extraterritorialidade” (MAZZUOLI, 2015, p. 830), ainda deve ser acrescentada a contemporânea figura daqueles que estão passando por severas dificuldades por conta de desastres ambientes.

Ou seja, além dos casos que estão devidamente arrolados no documento internacional que regula a matéria, não se pode olvidar de que hoje existe uma nova categoria de refugiados que se manifestam em razão dos diversos problemas pertinentes aos fenômenos da natureza: o refugiado ambiental. (GUERRA, 2012, p. 478)

Por outro lado, não se pode confundir refúgio com asilo, aquele de ordem humanitária, e este, de cunho político (MAZZUOLI, 2015, p. 828) que leva em consideração crimes político ou ideológico, que são desimportantes para os refugiados (PORTELA, 2011, p. 311), em que pese o fato de ser autorizado o refúgio por opinião política, esta não se confunde com crime político que é próprio do instituto do asilo.

Outro ponto característico do asilo é que este é pleiteado por um indivíduo específico por um fator político, enquanto que o refúgio ocorre pelo deslocamento de um grupo, por isso se fala em

deslocamento em massa, pois, as dificuldades e os riscos incidem como uma tempestade sobre todos em seu caminho.

Uma vez cientes da definição de refugiado é crível ressaltar que pelo princípio de *non-refoulement* estes não poderão ser devolvidos ao local de origem onde suas vidas estarão em risco (LIMA, 2017, p. 32). Este princípio estabelece a não repulsão, que é objeto tanto de normas do denominado sistema universal, quanto do sistema regional americano (há previsões em outros sistemas regionais, mas não são objeto deste trabalho).

No sistema universal uma das primeiras manifestações da sociedade internacional organizada sobre refúgio ocorreu em 1921 com a criação do “Alto Comissariado para os Refugiados Russos” pela Liga das Nações, que atuou em prol dos apátridas na época da Revolução Russa (SAADEH; EGUCHI, 1998). Como base deste sistema universal sobre refugiados, surgiu em 1933 em Genebra na Suíça a intitulada Convenção sobre o Estatuto Internacional dos Refugiados, que foi entabulada inicialmente entre Bélgica, Bulgária, Egito, França e Noruega, e teve outros adeptos ao longo do tempo (em seus art. 7º, 8º e art. 10 trata especificamente do Direito ao trabalho aos refugiados), na sequência:

Em 1938, com sede em Londres, é criado o Comitê Intergovernamental para os Refugiados (Intergovernmental Committee on Refugees - IGCR), cuja finalidade era efetuar reassentamentos. A partir de 1943 suas atividades foram compartilhadas com um organismo criado pelos aliados, a Administração das Nações Unidas de Socorro e Reconstrução (United Nations Relief and Rehabilitation Administration - UNRRA), que visava basicamente a repatriar as vítimas da guerra dos territórios ocupados. A Administração das Nações Unidas de Socorro e Reconstrução (UNRRA) e o Comitê Intergovernamental foram substituídos, em 1947, pela Organização Internacional para os Refugiados (OIR), extinta em 1951, sendo que o Brasil foi um dos poucos países latino-americanos que dela fez parte. (SAADEH; EGUCHI, 1998).

Em 26 de junho de 1945 na cidade de São Francisco nos Estados Unidos da América foi firmada a denominada Carta da ONU, que criou a Organização das Nações Unidas (no Brasil Decreto nº

19.841/1945) que trata do progresso social e prevê níveis mais alto de trabalho efetivo (art. 1.3 e 55, 'a'). Em 1948 a ONU por meio da Resolução nº 217-A-III de sua Assembleia Geral instituiu a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) que prevê o asilo, o Direito de deixar e de regressar a seu país, e o Direito ao trabalho (art. 13.2, art. 14.1 e art. 23).

Posteriormente vieram às famosas quatro Convenções de Genebra de 1949 para a proteção das pessoas em caso de conflito armado (LEITE, 2011, p. 35) e uma destas figuras que aborda o tema refugiado é a IV Convenção de Genebra de 1950 “para proteção das pessoas civis em tempos de guerra”, entre eles os refugiados (art. 44 e art. 70). Ainda em 1950 a ONU por sua Assembleia Geral instituiu o Estatuto do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) por meio da Resolução 428-A-V, que promove políticas junto aos Estados e considera o dia 20 de junho como o “dia mundial do refugiado”.

Em 1951 foi realizada a Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas na cidade de Genebra na Suíça e resultou na denominada Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado (no Brasil Decreto nº 50.215/1951), que traz regras específicas sobre a proteção e os procedimentos em torno do refúgio a igualdade de condições de trabalhos (no art. 17.1), neste mesmo ano foi criada a Organização Internacional para as Migrações (OIM).

Em 1966 na cidade de Nova Iorque foi criado o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (art. 8º) (no Brasil Decreto nº 592/1992) e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 6º a 10) (no Brasil Decreto nº 591/1992) ambos garantem o Direito ao trabalho juridicamente regulamentado a todos, logo, suas previsões igualmente se aplicam em prol dos refugiados.

Visando corroborar com a Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951, foi firmado o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 31 de janeiro de 1967 na cidade de Nova Iorque (no

Brasil Decreto n° 70.946/1972), que afastou os limites geográficos europeus expandindo os efeitos da Convenção para todo o planeta.

De 22 de abril a 13 de maio de 1968 a ONU realizou a primeira Conferência Internacional de Direitos Humanos - Proclamação de Teerã - que em seu art. 13 prevê a indivisibilidade de todos os Direitos humanos, no mesmo sentido, a Declaração e Programa de Ação de Viena decorre da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de 14 a 25 de junho do ano de 1993 traz semelhante disposição em seu art. 5° (ambas apontam o sentido interpretativo da DUDH). Na mesma toada em 2016 nos Estados Unidos da América a ONU firmou a Declaração de Nova Iorque para refugiados e imigrantes, e em dezembro de 2018 foi criado o Pacto Global para a migração em Marraquexe no Marrocos.

Por fim, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) além de possuir as Convenções n° 19/1925, n° 97/1939 e n° 143/1975 sobre o trabalho do migrante, inovou por meio da Recomendação n° 205/2017 que deu especial atenção aos refugiados, e entre outros pontos impôs aos Estados a obrigação de atuarem em conjunto para fomentar o acesso ao mercado de trabalho a este grupo vulnerável (item 28).

De outro lado, há o Sistema Regional Americano de Direitos Humanos, que compreende diversos Tratados e seus respectivos protocolos ladeados por declarações, cuja essência de suas políticas também o esforço para proteger os refugiados (BARRICHELLO; ARAÚJO, 2014, p. 74). No Rio de Janeiro no Brasil em 1947 foi criada a Carta Internacional Americana de Garantias Sociais do Trabalhador em seu art. 2°, alínea 'e' estipula que os direitos dos trabalhadores beneficiam a todos os habitantes do território, nacionais ou estrangeiros, o que abarca também os refugiados.

Um dos documentos pioneiros na construção deste Sistema Regional Americano é a denominada Carta da Organização dos Estados Americanos (Carta da OEA) de 1948 (no Brasil Decreto n° 30.544/1952) que foi expressa no sentido de trazer previsão sobre os

Direitos da personalidade (art. 3º, alínea 'l' e art. 45, alínea 'a') e do trabalho (art. 34, alínea 'a' e art. 45, alínea 'b'), em complemento, foi criado o chamado Protocolo de Washington de 1992 (no Brasil Decreto nº 2.760/1998). Na mesma senda a denominada Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948, também estipulou Direitos da personalidade a todos e sem prejuízo dos refugiados (art. 1º, art. 5º, art. 9º e art. 10) e o resguardo do trabalho (art. 14, art. 15 e art. 16).

Depois destas duas figuras se iniciou construção graduação de ferramentas de tutela de Direitos humanos neste sistema regional (MAZZUOLI, 2011, p. 20), e nesta toada surgiu a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica ou CADH) de 1969 (no Brasil Decreto nº 678/1992), que sem dúvidas é um dos principais instrumentos normativos internacionais deste sistema regional e que, salvaguarda a personalidade humana (art. 3º) e prevê a importância do trabalho (art. 6º). Para complementar o aspecto social, foi entabulado em 1988 o seu Protocolo Adicional em matéria de Direitos Econômicos, sociais e culturais (Protocolo de San Salvador) (no Brasil Decreto nº 3.321/1999) que também prevê a personalidade humana (art. 13.2) e garante o Direito ao trabalho (art. 6º ao art. 9º), e em seu art. 3º rechaça qualquer forma de condicionamento da personalidade jurídica. (GOMES; MAZZUOLI, 2013, p. 38)

Em relação mencionado art. 6º, os juristas ainda consignaram que o desiderato é evitar o denominado neoescravidão que ocorre pela falta de condições dignas de trabalho, notadamente, aos imigrantes, que acreditam em promessas de vantagens, mas que em verdade estão colocando sua vida em risco (GOMES; MAZZUOLI, 2013, p. 58). E neste ponto é que surge a possibilidade de responsabilidade internacional por descumprimento de quaisquer destas figuras normativas.

A Convenção Americana de Direitos Humanos trouxe em seu bojo a instituição da Corte Interamericana de Direitos Humanos

competente para punir nos parâmetros da Convenção os Estados inadimplentes (GROKSKREUTZ, 2013, p. 136)”. E especificamente no que tange aos refugiados já houve apreciação empírica no caso nº. 12.474 - *Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia* - (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2015, p. 212) nos seguintes moldes:

[...] 197. La Corte reitera que el derecho de buscar y recibir asilo establecido en el artículo 22.7 de la Convención Americana no asegura que deba reconocerse el estatuto de refugiado a la persona solicitante, pero sí que su solicitud sea tramitada con las debidas garantías [...]. 198. En este caso, en relación con la denegatoria de la solicitud de asilo, el Estado violó los derechos a las garantías judiciales, a buscar y recibir asilo, el principio de no devolución, y el derecho a la protección judicial, reconocidos en los artículos 8, 22.7, 22.8 y 25 de la Convención Americana [...] - *El Estado Plurinacional de Bolivia es responsable por la violación del derecho a buscar y recibir asilo, del principio de no devolución (contenidos en el derecho de circulación y residencia) y de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, reconocidos en los artículos 22.7, 22.8, 8 y 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio del señor Rumaldo Juan Pacheco Osco, de la señora Fredesvinda Tineo Godos, y de Frida Edith, Juana Guadalupe y Juan Ricardo, los tres de apellido Pacheco Tineo, en los términos de los párrafos 126 a 199 de la presente Sentencia.* (CADH, 2015)

Ainda no plano de evolução normativo-internacional a Declaração de Cartagena proveniente do Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários, realizado na cidade de Cartagena na Colômbia em 1984, estipula no item II alínea ‘h’ o desiderato de “fortalecer os programas de proteção e assistência aos refugiados, sobretudo nos aspectos de saúde, educação, trabalho e segurança”. Em 1989 foi realizada a Conferência Internacional sobre Refugiados Centro-americanos (CIREFCA) que resultou nos Princípios e critérios para a proteção e assistência aos refugiados, repatriados e deslocados, em outras palavras:

Al respecto, la Corte Interamericana ha sostenido que en atención al desarrollo progresivo del derecho

internacional, las obligaciones derivadas del derecho a buscar y recibir asilo resultan operativas respecto de aquellas personas que reúnan los componentes de la definición ampliada de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, la cual responde no sólo a las dinámicas de desplazamiento forzado que la originaron, sino que también satisface los desafíos de protección que derivan de otros patrones de desplazamiento que suceden en la actualidad. Este criterio refleja una tendencia a consolidar en la región una definición más incluyente que debe ser tomada en cuenta por los Estados a fin de otorgar la protección como refugiado a personas cuya necesidad de protección internacional es evidente. (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2015, pp. 68-69)

E mais, em 1994 foi realizado o Colóquio Internacional em Comemoração do Décimo Aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados, denominada de Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas; em 2004 em comemoração ao vigésimo aniversário da já citada Declaração de Cartagena foi realizada a Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina; e em comemoração ao trigésimo aniversário da Declaração de Cartagena foi realizada a Declaração do Brasil de 2014, tida como “um Marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe” (Cartagena +30).

Diante das definições e previsões supracitadas, é possível denotar que o refugiado se desloca para outro local visando segurança e uma nova vida, já que a anterior foi prejudicada por conta de perseguições (ANDRADE; RAMINA, 2018, p. 29). Estes seres humanos buscam um ambiente livre de qualquer espécie de perseguição, ao que tudo indica, a maciça maioria de refugiados busca um porto seguro, para que possam ter uma vida comum como qualquer outra pessoa, com um labor, com conquistas econômicas, sociais, enfim, com toda sorte de Direitos e deveres que possam ser exercidos sem o receio de que em certo momento sua dignidade será mitigada ou extirpada por conta de um posicionamento diverso do Poder dominante do seu Estado de origem.

Logo, é inevitável que os migrantes refugiados terão relações jurídicas de cunho trabalhista. Nesse sentido, igualmente deverão ser tutelados pelas normas jurídicas tanto nacionais, quanto internacionais incidentes sobre o Estado que o recepcionou. Assim, pode-se afirmar que estes se ajustam ao conceito de grupo vulnerável em sentido estrito, temporário e merecedores de discriminação positiva mediante a fixação de políticas públicas em seu favor (SIQUEIRA, 2013, p. 185) e que possam inverter a discriminação negativa, fazendo com que a igualdade material não seja mero argumento retórico. (RIBEIRO, 2011, p. 183)

Para que exista igualdade material, é imperativo que haja normas jurídicas e políticas públicas eficientes (DAVIES, 2010, p. 32) para a inserção dos vulneráveis no manto de proteção do Estado como forma de garantir-lhes o desenvolvimento de suas personalidades e dignidade (SIQUEIRA; MARTA, 2009, p. 143). E por estarem em uma situação de vulnerabilidade, os refugiados necessitam de um tratamento desigual para que possam ser igualados aos que não estão submetidas as mesmas condições, aplicando-se desta forma a denominada igualdade material, que por sua vez, será concretizado por meio de políticas públicas específicas, o que implica em um tratamento jurídico igualmente especial, e neste ponto é que há intersecção entre os Direitos da personalidade, o meio ambiente do trabalho e as normas sobre refugiados.

4 ANÁLISE DAS NORMAS DO ESTADO BRASILEIRO

De proêmio a Constituição da República Federativa do Brasil trouxe como elemento fundamental do Estado a dignidade da pessoa humana, e os valores sociais do trabalho e livre iniciativa (art. 1º, incisos III e IV), e mesmo não tendo mencionado expressamente a figura do refúgio ressaltou a prevalência dos Direitos humanos, a cooperação entre os povos e o asilo como para a progressão da

humanidade como princípios das relações internacionais (art. 4º, incisos II, IX e X).

Igualmente trouxe um conjunto de Direitos fundamentais com diversas previsões de Direitos da personalidade aplicáveis tanto aos brasileiros, quanto aos estrangeiros em território nacional (art. 5º, caput, incisos I, V, X, XI, XII entre outras figuras), alguns definidos como sociais (art. 6º) e indicou vários outros de ordem trabalhista (art. 7º). No mesmo diapasão, condicionou a economia aos ditames da justiça social e na garantia da existência digna, fixou a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades sociais e a busca do pleno emprego como princípios da atividade econômica (art. 170, caput e incisos VI, VII e VIII), além de trazer expressamente o meio ambiente equilibrado, inclusive, do trabalho, como Direito de todos (art. 200, inciso VIII e 225).

Nesta senda, para que se possa garantir a dignidade e, portanto, os direitos da personalidade no meio ambiente de trabalho, se faz essencial que os direitos sociais previstos em nossa Carta Magna, sejam plenamente assegurados, como forma de garantir igualdade e solidariedade com a participação de todos (CECATO; OLIVEIRA, 2016, p. 19). Porquanto, a proposta dos direitos sociais vai além de políticas para que os mais necessitados possam prover a sua existência ou políticas de transferência de renda, mas sim, uma proposta de inclusão ou, no contexto da pesquisa que ora se apresenta neste artigo, inclusão de seres humanos, quer seja um nacional ou um refugiado.

Com arrimo nessas previsões da Carta Magna brasileira é possível asseverar que no plano teórico constitucional as normas tupiniquins convergem com as normas internacionais aportadas no início deste trabalho em relação aos Direitos da personalidade, meio ambiente e refugiados, e mais, da análise do art. 5º, §1º, §2º e §3º é possível denotar que os Direitos humanos consagrados em prol dos refugiados possuem aplicabilidade imediata no âmbito interno deste Estado, são materialmente constitucionais, e podem no futuro serem formalmente inseridas no conceito de emenda constitucional.

Em nível infraconstitucional o Brasil possui um conceito de meio ambiente no art. 3º, inciso I, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) que considera como “meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Em relação aos Direitos da personalidade, o Código Civil (CC) do art. 11 ao art. 21 inovou no sistema normativo interno ao tratar pela primeira vez sobre estes Direitos, e em que pese haver debates jurídicos sobre a extensão e limites previstos nestes dispositivos, é certo que o Brasil avançou em relação a proteção dos aspectos privados da pessoa humana, e tais normas se aplicam aos refugiados já que não há previsão em contrário.

Ainda em relação aos Direitos da Personalidade o Decreto-Lei nº 5.452/1943 (Consolidação das Leis do Trabalho - CLT) após as alterações promovidas pela Lei nº 13.467/2017 e a Medida Provisória nº 808/2017 (vigência encerrada) passou a prevê-los expressamente em seu art. 223-C de maneira tabelada, desigual e tida até mesmo como inconstitucional (estes pontos não serão aprofundados para não fugir da temática), ainda reconhece entre outros a existência do ambiente de trabalho (art. 456-A), a proteção da integridade do trabalhador (art. 154-A e seguintes) e o trabalho insalubre e perigoso (art. 189).

No que tange especificamente aos refugiados há o intitulado Estatuto do Refugiado (Lei nº 9.474/1997) que em seu art. 1º os define como sendo todos os indivíduos que “devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país”, além dos apátridas e os que “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”. Segundo o seu art. 11 o órgão de deliberação coletiva no âmbito do Ministério da Justiça com competência para os

processos administrativos pleiteando refúgio é o “Comitê Nacional para os Refugiados” (CONARE), cuja decisão, poderá ser objeto de recurso para aludido órgão do Ministério da Justiça (art. 17 e seguintes e art. 29). A própria criação do CONARE, pode ser considerada um avanço e a Lei de Migração, citada a seguir, que prevê a inclusão laboral por meio de políticas públicas.

A revogada Lei nº 6.815/1980 (estatuto do estrangeiro) autorizava a concessão de passaporte aos refugiados (art. 55, inciso I, alínea ‘a’), atualmente há a Lei da Migração (Lei nº 13.445/2017) que em seu art. 2º não afasta a incidência de outras normas nacionais ou internacionais, enquanto que o art. 3º traz os princípios e diretrizes para a política migratória especialmente os Direitos humanos, igualdade de tratamento e oportunidade e a inclusão laboral por meio de políticas públicas (incisos I, IX e X), enquanto que em seu art. 5º traz os Direitos sociais, associação sindical, proteção das Leis trabalhistas e o respeito as normas constitucionais e convencionais (I, VII, XI e §1º).

E mais, o Brasil possui legislação pertinente a grupos migratórios vulneráveis por conta de crise humanitária, versa-se sobre a Lei nº 13.684/2018 que em seu art. 5º estabelece a proteção social, formação e qualificação profissional e os Direitos humanos. Da redação da Lei Maior pátria, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, do CC e da CLT, e das leis extravagantes e específicas em torno dos refugiados resta evidenciado que o Estado brasileiro tutela legalmente o meio ambiente, que abarca as relações de trabalho, tutela os Direitos da personalidade de forma cogente, e garante todos estes Direitos aos refugiados, nesta quadra, é possível observar que a parcela do Estado representada pelo Poder Legislativo atende aos ditames internacionais supracitados.

De outro lado, o Poder Executivo Federal possui políticas públicas em prol de garantir a eficácia de todas as normas protetivas do meio ambiente do trabalho e dos Direitos da personalidade em prol dos refugiados. Este formalizou o I Programa Nacional de Direitos

Humanos (PNDH-I) no corpo do Decreto nº 1.904/1996, que fixou políticas públicas a serem adotadas pelo Estado brasileiro daquele momento em diante, em sua introdução constou que os Direitos humanos são os Direitos fundamentais de todos, inclusive dos refugiados, e fixou as políticas públicas de nº 64, 165, 166 e 167 em síntese tratando da proteção dos estrangeiros e a obrigação do Estado de criar um estatuto para os refugiados.

O PNDH II lançado pelo Decreto nº 4.229/2002 revogou o programa anterior e trouxe em seu bojo 05 (cinco) propostas de políticas públicas tombados sob o nº 250, 251, 252, 253 e 254 que em sinopse trata do apoio ao CONARE, implemento da Convenção de 1951 e seu protocolo, apoio aos estudos, pesquisas e a capacitação dos refugiados. Por sua vez, o PNDH III fruto do Decreto nº 7.037/2009 nada disse sobre os refugiados, com exceção do seu eixo V sobre educação que menciona a troca de experiências entre as crianças migrantes, e pior, revogou completamente o Programa anterior, demonstrando assim um significativo retrocesso em relação a temática dos refugiados ao menos no aspecto formal.

A Lei de Migração é regulamentada pelo Decreto nº 9.199/2017 que estabeleceu procedimentos específicos para o ingresso de refugiados e sua documentação em solo nacional. O Conselho Nacional de Migração (CNIg) e o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) expediram a Portaria Conjunta nº 01/2018 que autoriza a residência para questões laborais aos refugiados. Da mesma forma o Decreto nº 9.285/2018 reconheceu a situação de vulnerabilidade oriundo do fluxo migratório provocado pela crise humanitária na Venezuela.

A chamada reforma administrativa, alocou a Política Nacional sobre Refugiados na pasta da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) ligada ao Ministério da Justiça (MJ) e a estruturação, implementação e monitoramento desta política ao Departamento de Migração, conforme art. 13, inciso III, alínea 'b' e art. 15, incisos I, II, VIII e IX do Decreto nº 9.662/2019. Anteriormente a Lei nº 13.502/2017

estipulava como área do Ministério do Trabalho a política de migração laboral (art. 55, inciso VII), todavia, tal legislação foi revogada pela Medida Provisória nº 870/2019 que transferiu a temática para a pasta do Ministério da Justiça e Segurança Pública (art. 37, XII), igualmente, de acordo com o Decreto nº 9.673/2019 haverá um Assessor para Assuntos sobre Refugiados junto à Secretaria Nacional de Proteção Global (anexo II) definido como órgão específico singular, que por sua vez, compete entre outros pontos coordenar e monitorar a implementação do PNDH (art. 23, inciso II), que como já afirmado, não trouxe previsão sobre políticas públicas para refugiados.

Ainda sobre o Brasil, foi realizada a I Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio (Comigran) em 2014, que entre os eixos centrais consta a “inserção social, econômica e produtiva” (LIMA, 2017, p. 60). Em que pese os dados supramencionados, o Brasil de maneira informal se dissociou do aludido Pacto Global para Migração (UNISINOS, 2019), fato este que pode ser considerado como um retrocesso – ao menos formal - em relação proteção dos refugiados que buscarem abrigo neste Estado.

No tocante as relações laborativas, o Poder Executivo Federal por meio do Ministério do Trabalho possui Normas Regulamentadoras sobre segurança e saúde dos trabalhadores, que se aplicam a todos os trabalhadores - não exclui os refugiados - e no rol destas figuras há a NR nº 09 e a NR nº 18 ambas tratando do meio ambiente do trabalho.

Em relação ao aspecto educacional, o Ministério da Educação como órgão do Poder Executivo Federal por meio da Resolução nº 3/2016 em seu art. 8º, §3º permite que os refugiados que não estejam munidos da documentação requerida possam participar dos processos de revalidação de títulos acadêmicos estrangeiros, nos moldes do art. 48, §2º da Lei 9.394/1996 (LDB). Neste mesmo ano de 2016, o governo federal, em parceria com o MEC, por meio da Resolução 03/2016, lançou a plataforma Carolina Bori, que prometeu agilizar o processo de reconhecimento de diplomas, mas tal processo é burocrático e pode demandar documentos que o refugiado não possui.

Além destes pontos, de política pública nacional, o Ministério da Justiça (MJ) via Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) lançou os editais de chamamento público nº 01/2018 (item 2.2) e 02/2018 (item 2.1) com recurso limitados visando respectivamente a inclusão social, laboral e produtiva e parceria com entidades sem fins lucrativos visando reassentar núcleos familiares de refugiados, inclusive, com a capacitação e inserção no mercado de trabalho.

Em relação ao Poder Judiciário e a título de exemplificação do reconhecimento dos Direitos dos refugiados, o Supremo Tribunal Federal (STF) ao julgar os pleitos de extradição tombados sob o nº 1170 e nº 1008 obstou a devolução de refugiados, enquanto que, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) reconheceu o Registro Nacional de Estrangeiro como válido para todos os fins no REsp 1475580/RJ, o Direito ao contraditório antes da expulsão do refugiado no HC 333.902/DF, também se reconheceu o cabimento de ação civil pública visando benefício assistencial a refugiados no REsp 1487032/SP; já o Superior Tribunal do Trabalho (TST) indiretamente considerou a condição de refugiado como um fator de estresse no AIRR nº 58-91.2011.5.04.0030, em sinopse, o Poder Judiciário não é dissociado das dificuldade que afetam os refugiados.

Todos as figuras normativas brasileiras e internacionais, bem como, a atuação do gestor público do Brasil para a efetivação destas legislações se mostra imprescindível na atual conjuntura contemporânea, porquanto, segundo as estatísticas do Ministério da Justiça e Segurança Pública no compilado do “Refúgio em Números” em sua 4ª edição, só no ano de 2018 foram feitas 80.057 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado (BRASIL, 2019), o que demonstra um aumento substancial, visto que, na 3ª edição foi constatado que no ano de 2017 houveram 33.866 pleitos (BRASIL, 2018), enquanto que na 2ª edição deste mesmo estudo relativo ao ano de 2016 foi constatado que houveram 10.308 pedidos (BRASIL, 2017), contudo, o grande aumento de pedidos remonta uma análise da 1ª edição destas pesquisas, que apontam para o seguinte levantamento:

no ano de 2010 houveram apenas 966 pedidos, em 2011 triplicou-se e chegou ao número de 3.220 pleitos, enquanto que em 2012 alcançou 4.022, em 2013 houve um extraordinário aumento para 17.631 requerimentos, em 2014 foram 28.385 e em 2015 se alcançou a marca de 28.670 pedidos (BRASIL, 2016), logo, a presença dos refugiados é uma realidade que não pode ser ignorada.

O último levantamento disponibilizado pelo Poder Executivo Federal – na aludida 4^a edição do Refúgio em Números - foi o de que, até dezembro de 2018 na República Federativa do Brasil há um acumulado de 11.231 pessoas reconhecidas como refugiadas, e um total de 161.057 solicitações em trâmite, totalizando assim 172.288 pessoas buscando uma nova vida neste Estado. E tendo em vista que o último censo do IBGE calculado até 1º de julho de 2019 teve uma estimativa populacional de 210.147.125 habitantes (IBGE, 2019), mostra-se crível asseverar que 0,081984% dos habitantes brasileiros são refugiados e, evidentemente, merecem a devida tutela jurídica.

Especificamente em relação ao meio ambiente laborativo, o Ministério do Trabalho brasileiro noticiou que, do ano de 2010 até o ano de 2019 foram localizados 723 estrangeiros em condições análogas a de escravo (BRASIL, 2019b), que comparados aos 172.288 refugiados, corresponde à 0,41964% de pessoas inseridas em um meio ambiente do trabalho desequilibrado e prejudicial aos seus Direitos da personalidade.

Além disso, o Portal do Ministério do Trabalho sobre a lista de “empregadores que submeteram empregados a condição análoga a de escravo” informa que até o mês de dezembro do ano de 2019 houve a inserção de 146 empresas neste rol (BRASIL, 2019c), entretanto, tal banco de dados é omissivo em relação ao número de refugiados que foram resgatados destes ambientes indignos ao trabalho, ou seja, tal omissão impede uma análise pormenorizada, mas aponta para a existência de alguma fiscalização, tanto é que, no denominado “Painel de Informações e Estatística da Inspeção do Trabalho no Brasil” foi

relatado que do ano de 1995 ao ano de 2019 foram resgatados ao todo 54.285 trabalhadores (BRASIL, 2019).

Não obstante, segundo o Relatório Anual do Observatório de Migrações Internacionais (OBMigra), no ano de 2019 o Brasil emitiu 36.384 Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS) para solicitantes de Refúgio (CAVALCANTI; OLIVEIRA; MACÊDO; PEREIRA, 2019, p. 02), este mesmo relatório aponta que, do ano de 2010 a 2018 foram emitidas 76.878 unidades deste documento (CAVALCANTI; OLIVEIRA; MACÊDO; PEREIRA, 2019, p. 07) e que em geral os contratos de trabalho possuem as seguintes características:

De 2011 a 2017 os solicitantes de refúgio e refugiados estiveram inseridos nos grupos ocupacionais de produção de bens e serviços industriais e nos serviços e comércio. As principais atividades foram a indústria, demais serviços e comércio. Em 2017, a indústria respondia por 38,8% dos postos de trabalho, seguida por serviços em geral (29,3%) e comércio e reparação (20,3%). Entre 2011 e 2017, mais de 90% tinham jornadas de trabalho de 44 horas ou mais por semana, sendo que o pico foi atingido em 2013, com 97,9%. 1,5 salário mínimo, com variação real entre 2011 e 2017 de 9,1%. (CAVALCANTI; OLIVEIRA; MACÊDO; PEREIRA, 2019, p. 07)

Embora tenha tido expressivas emissões de CTPS, este número não corresponde ao número de vagas formais de emprego ocupadas por migrantes nos anos de 2011 (36.364), 2012 (46.066), 2013 (73.717), 2014 (100.849), 2015 (94.870), 2016 (70.335), 2017 (71.814) e 2018 (72.081), o que aponta para o fato de que os refugiados são a minoria em relação aos demais trabalhadores estrangeiros em solo brasileiro. (CAVALCANTI; OLIVEIRA; MACÊDO; PEREIRA, 2019, p. 05)

Tais acontecimentos demonstram a necessária correlação que deve haver entre às normas internacionais e a legislação interna (Poder Legislativo), e, conseqüentemente, a aplicação de políticas públicas e de fiscalização do Poder Executivo, sem prejuízo da atuação

do Poder Judiciário, e nesta conjunção de poderes alcançar a efetividade do texto legal. (NEVES, 1994, p. 46)

Não se pode deixar de destacar as parcerias feitas pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Social da Indústria (SESI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e o Serviço Social do Comércio (SESC), com a Caritas (organização humanitária da Igreja Católica), que promovem encaminhamentos e capacitações com estes órgãos, facilitando a inclusão no mercado de trabalho, pelos refugiados (ACNUR, 2020).

E da análise dos dados supracitados é possível afirmar que há certa efetividade das normas no plano interno, ressaltando-se ainda, que a efetividade é gradual, e *in casu*, estes dados, embora, não definitivos sobre o tema, permitem o entendimento de que a norma brasileira possui sim certo patamar de efetividade e como tal, não destoa das normas internacionais, no entanto, ainda são insuficientes as políticas públicas de concretização das mesmas.

5 CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, é possível concluir que há um grande conjunto de normas internacionais que visam resguardar os refugiados, que podem ser considerados como o grupo de pessoas que se desloca de um local ou país para outro por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política, e atualmente, por desastre ambiental, que causam penúria e impossibilidade de permanência em seu território de origem.

Por terem se deslocado para outro Estado em um contexto de grande dificuldade social e jurídica, os refugiados são considerados como vulneráveis do ponto de vista dos Direitos da personalidade e do meio ambiente do trabalho, uma vez que, a aludida dificuldade acaba

forçando-os a aceitar condições precárias de trabalho subjugando assim os seus Direitos personalíssimos, tais como, a integridade física, saúde, honra, intimidade, privacidade, enfim, as mais variadas facetas de sua individualidade.

O fato de muitos empregadores detentores do capital visarem maiores lucros mediante a redução dos valores e das garantias próprias do meio ambiente do trabalho demonstram que a precarização acaba sendo vantajosa, principalmente, quando empregada em desfavor dos refugiados que necessitam imediatamente de uma fonte mínima de renda, logo, para melhorar a sua competitividade, aqueles acabam ajustando sua conduta ao denominado *dumping* social.

E após a análise das previsões constitucionais e das normas infraconstitucionais brasileiras de maior destaque sobre os Direitos da personalidade, sobre o meio ambiente, inclusive do trabalho e sobre refugiados, além da análise das principais normas administrativas pertinentes às políticas públicas sobre o tema, e de julgados de Cortes superiores, foi possível constatar que há um conjunto normativo relevante que formalmente atende ao escopo da igualdade material que pode, em tese, salvaguardar os refugiados, no entanto, nem sempre são efetivas.

Portanto, mostra-se plausível asseverar que sim, o ordenamento jurídico brasileiro converge com as normas internacionais sobre os Direitos da personalidade e o meio ambiente do trabalho em relação aos refugiados, há normas criadas pelo Poder Legislativo com tal desiderato, porém, resta o alerta para a atuação do Poder Executivo Federal que poderia aplicar mais recursos e integrar as políticas públicas em vários setores desconcentrados (Ministérios e suas Secretarias) ou descentralizados (Administração Pública indireta) gerando maior aplicabilidade de tais normas e efetivas políticas públicas, por fim, também se observou que o Poder Judiciário em nível hierárquico superior ainda possui poucos julgados, mas que

evidencia, que pode aplicar as mencionadas normas em caso de inércia dos demais poderes.

Por derradeiro, os dados estatísticos levantados permitem a conclusão de que as citadas normas internas do Estado brasileiro possuem certo grau de efetividade, reforçando assim a necessidade de maior aplicabilidade destas mesmas figuras normativas, como é o caso, a título de exemplo, da resolução 03/2016, que deveria reconhecer diplomas estrangeiros e que poderia alavancar a inclusão de refugiados ao meio ambiente de trabalho, no entanto, tem se mostrado burocrática e com pouca efetividade.

Data de Submissão: 01/11/2019

Data de Aprovação: 18/12/2019

Processo de Avaliação: *double blind peer review*

Editor Geral: Jailton Macena de Araújo

Editor de Área: Jailton Macena de Araújo

Assistente Editorial: Jaime Waine Rodrigues Mangueira

REFERÊNCIAS

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. O papel das empresas na implantação da política nacional do meio ambiente. In. SAMPAIO, Rômulo S. R; LEAL, Guilherme, J. S; REIS, Antonio Augusto. **Tópicos de direito ambiental: 30 anos da política nacional do meio ambiente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

ALMEDIA-DINIZ, Arthur J. **Novos paradigmas em Direito Internacional Público**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **O Privilégio da Servidão. O novo proletariado de serviços na era digital**. São Paulo: Boitempo, 2018.

BARRICHELLO, Stefania Eugenia; ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de. **Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado**. In. Universitas Relações Internacionais, Brasília, v. 12, n. 2, p. 63-76, jul./dez. 2014.

BRASIL. ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **Refugiados. Proteção e Assistência em São Paulo**. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Refugiados_Prote%C3%A7%C3%A3o-e-assist%C3%Aancia-em-S%C3%A3o-Paulo.pdf , acesso em 09/02/20.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados> > , acesso em dezembro de 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Refúgio em Números**. 1ª edição. Disponível em: < https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/10-edicao-sistema-de-refugio-brasileiro-refugio-em-numeros-05_05_2016.pdf > , acesso em dezembro de 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Refúgio em Números**. 2ª edição. Disponível em: < <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/2deg-edicao-refugio-em-numeros-2010-2016-v-5-o-final.pdf> > , acesso em dezembro de 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Refúgio em Números**. 3ª edição. Disponível em: < https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/refugio-em-nasmeros_1104.pdf > , acesso em dezembro de 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Refúgio em Números**. 4ª edição. Disponível em: < <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros-versa%CC%830-23-de-julho-002.pdf> > , acesso em dezembro de 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO. Disponível em: < <http://trabalho.gov.br/noticias/7122-inspecao-do-trabalho-resgata-723-estrangeiros-submetidos-a-condicoes-analogas-as-de-escravo> > acesso em dezembro de 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO. Disponível em: < http://trabalho.gov.br/images/Documentos/SIT/CADASTRO_DE_EMPREGADORES.pdf > , acesso em dezembro de 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO. Disponível em: < <https://sit.trabalho.gov.br/radar/> > , acesso em dezembro de 2019.

BRASIL. STF. Ext 1008, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Relator(a) p/ Acórdão: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 21/03/2007, DJe-082 DIVULG 16-08-2007 PUBLIC 17-08-2007 DJ 17-08-2007 PP-00024 EMENT VOL-02285-02 PP-00216.

BRASIL. STF. Ext 1170, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 18/03/2010, DJe-071 DIVULG 22-04-2010 PUBLIC 23-04-2010 EMENT VOL-02398-01 PP-00001 RTJ VOL-00214-01 PP-00011 LEXSTF v. 32, n. 377, 2010, p. 280-286 RT v. 100, n. 904, 2011, p. 512-515.

BRASIL. STJ. HC 333.902/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/10/2015, DJe 22/10/2015.

BRASIL. STJ. REsp 1475580/RJ, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 04/05/2017, DJe 19/05/2017.

BRASIL. STJ. REsp 1487032/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/03/2015, DJe 09/03/2015.

BRASIL. TST. Numeração Única: AIRR - 58-91.2011.5.04.0030. Relator Desembargador. Convocado: Paulo Américo Maia de Vasconcelos Filho. Órgão Julgador: 6ª Turma. Data de julgamento: 01/10/2014.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Fabris, 1997.

CARDOSO FILHO, Gamaliel F; TOMAZ, Rodrigo G. In. O assédio moral no trabalho e sua desumanizante violação dos direitos da personalidade moral. In. BARBATO, Maria Rosaria; SILVA, Luciana Aboim M. G. da; CATÃO, Marconi do o. **Direito do Trabalho II**. 1ª edição. Florianópolis: CONPEDI, 2014.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACÊDO, M; PEREDA, L. **Resumo Executivo. Imigração e Refúgio no Brasil. A inserção do imigrante, solicitante de refúgio e refugiado no mercado de trabalho formal**. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Cordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília,DF: OBMigra, 2019.

CECATO, Maria Aurea Baroni; OLIVEIRA, Armando Albuquerque de. Direitos Sociais: do Estado Liberal ao Estado Social. In. **Revista PRIM@ FACIE**. João Pessoa: PPGCJ, v. 15, n. 29, 2016. Disponível em: <

<https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/33120/17165>>, acesso em dezembro de 2019.

DAVIES, Ana C. I. Políticas públicas: a forma ideal de concretização da dimensão objetiva dos direitos fundamentais. In. SIQUEIRA, Dirceu P; ANSELMO, José R. **Estudos sobre os direitos fundamentais e inclusão social: da falta de efetividade à necessária judicialização, um enfoque voltado à sociedade contemporânea**. Birigui: Boreal, 2010.

DEL'OLMO, Florisbal de Souza. **Curso de direito internacional público**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 9 Ed. São Paulo: LTr, 2010.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 5 Ed. Curitiba: Positivo, 2010.

FERREIRA, Rafael Almeida Jatamy. Tutela jurídica do meio ambiente do trabalho. In. ASENSI, Felipe Dutra; PINHEIRO, Roseni. **Direito Sanitário**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

FERRER, Walkiria Martinez Heinrich; ALVES, Giovanni. Flexibilização Trabalhista e o Empresariado Brasileiro: alguns apontamentos. In. **Revista PRIM@ FACIE**. João Pessoa: PPGCJ, v. 17, n. 35, 2018. Disponível em: < <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/39470/20512> >, acesso em dezembro de 2019.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 11 Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FIUZA, César. **Direito Civil Curso Completo**. 11 Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

GARBACCIO, Grace Ladeira; DENNY, Danielle Mendes Thame; JULIÃO, Rodrigo de Farias. O Trabalho na Pós-Modernidade. In. **Revista PRIM@ FACIE**. João Pessoa: PPGCJ, v. 16, n. 31, 2017. Disponível em: < <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/33439/17598> >, acesso em dezembro de 2019.

GOMES, Luiz Flávio; MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Comentários à Convenção Americana sobre Direitos Humanos: Pacto de San José da Costa Rica**. 4 Ed. Revista dos Tribunais, 2013.

GROKSKREUTZ, Hugo Rogério. O direito à saúde e a responsabilidade estatal no sistema regional americano de Direitos humanos. In. ASENSI, Felipe; PINHEIRO, Roseni; ARÉVALO, Paula

Lucia. **Direito à saúde: enfoques interdisciplinares**. Curitiba: Juruá, 2013.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens: uma breve história da humanidade**. 28 Ed. Porto Alegre: L&PM, 2017.

HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem: do feudalismo ao século XXI**. Tradução: Waltensir Dutra. 22 Ed. Rio de Janeiro: LTC, 2017.

HUNT, E.K; SHERMAN, Howard J. **História do pensamento econômico**. Tradução: Jaime Larry Benchimol. 25 Ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/585919-em-comunicado-a-diplomatas-governo-bolsonaro-confirma-saida-de-pacto-de-migracao-da-onu>. Acesso em abril de 2019.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Direitos humanos**. 2 Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

LIGA DAS NAÇÕES. **Convenção sobre o Estatuto Internacional dos Refugiados de 1933**. <https://dl.wdl.org/11580/service/11580.pdf> >. Acesso em abril de 2019.

LIMA, João Brígido Bezerra. Et ali. **Refúgio no Brasil: caracterização dos perfis sóciodemográficos dos refugiados (1998-2014)**. Brasília. Ipea, 2017.

LIPOVETSKY, Gilles. **A felicidade paradoxal: ensaio sobre a sociedade de hiperconsumo**. Tradução: Maria Lucia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

LORENZETTI, Ricardo Luis. **Teoria geral do direito ambiental**. Tradução de Fábio Costa Morosini e Fernanda Nunes Barbosa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MAGALHÃES, Humberto Piragibe; MALTA, Christovão Pirabibe Tostes. **Dicionário Jurídico**. 8 Ed. Rio de Janeiro: Destaque, 1997.

MARX, Karl. **O capital**. Tradução e condensação: Gabriel Deville. Bauru: EDIPRO, 1998.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 9 Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Os sistemas regionais de proteção dos direitos humanos: uma análise comparativa dos sistemas interamericano, europeu e africano**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MEDINA, José M. G; ARAÚJO, Fábio C. de. **Código Civil Comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 10 Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MONTENEGRO, Aline Ferreira; FERRAZ, Miriam Olivia Knopik; VILLATORE, Marco Antônio César. Os Direitos Sociais e os Obstáculos à Efetivação do Princípio da Proteção ao Hipossuficiente no Acesso à Jurisdição Trabalhista após a Publicação da Lei nº 13.467/2017. In. **Revista PRIM@ FACIE**. João Pessoa: PPGCJ, v. 18, n. 37, 2019. Disponível em: < <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/40716/22589> >, acesso em dezembro de 2019.

MORAES, Maria C. B. de. **Ampliando os Direitos da Personalidade**. Revista de Saúde Pública, v. 41, n. 5, 2007. In. http://www.academia.edu/9689598/Ampliando_os_direitos_da_personalidade. Acesso em abril de 2019.

NASCIMENTO, Amauri M. **Iniciação ao Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2005.

NASCIMENTO, Amauri M.; NASCIMENTO, Sônia Mascaró. **Curso de Direito do Trabalho**. 29 Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de A. **Código Civil Comentado**. 11 Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

NEVES, Marcelo. **Constitucionalização simbólica**. 1ª edição. São Paulo: Acadêmica, 1994.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Carta das Nações Unidas**. In. < <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf> >, acesso em 25 de março de 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção Relativa aos Direitos dos Refugiados**. In. < https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf >, acesso em março de 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração de Nova Iorque para Imigrantes e Refugiados**. In. < <https://www.globalcrrf.org/wp-content/uploads/2018/07/Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Nova-Iorque-para-Refugiados-e-Migrantes.pdf> >. Acesso em abril de 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração e Programa de Ação de Viena**. In. <

<https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/vienna.pdf>
>, acesso em 25 de março de 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal de Direitos Humanos**. In. < <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf> >, acesso em abril de 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Estatuto da ACNUR**. In. < [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos Internacionais/Estatuto ACNUR.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos Internacionais/Estatuto ACNUR](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR) >. Acesso em abril de 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Organização Internacional para a as migrações (OIM)**. In. < <https://nacoesunidas.org/agencia/oim/> >. Acesso em abril de 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Pacto global para a migração**. In. < <https://nacoesunidas.org/mais-de-160-paises-adoptam-pacto-global-para-a-migracao/> >. Acesso em abril de 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Proclamação de Teerã**. In. < <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Confer%C3%Aancia-de-C%C3%BApula-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas-sobre-Direitos-Humanos/proclamacao-de-teera.html> > acesso em 25 de março de 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Recomendação 205 da OIT**. In. < https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3330503 >, acesso em abril de 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Carta de Organização dos Estados Americanos**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-30544-14-fevereiro-1952-340000-publicacaooriginal-1-pe.html> >. Acesso em abril de 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Carta Internacional Americana de Garantias Sociais dos Trabalhadores**. < <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2001.pdf> > Acesso em abril de 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comisión Americana De Derechos Humanos. **Movilidad humana estándares interamericanos**. Disponível em: <

<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>
>, acesso em dezembro de 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Americana de Direitos Humanos**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/DO678.htm. Acesso em abril de 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Corte Interamericana De Direitos Humanos. **Caso nº. 12.474 - Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia**. Disponível em: <
<http://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/pachecotineo.pdf> >, acesso em dezembro de 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Declaração de Cartagena**. In.
https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em abril de 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Declaração de San José sobre refugiados e pessoas deslocadas**. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/asilos-refugiados-e-apatridas/declaracao-de-sao-jose-sobre-refugiados-e-pessoas-deslocadas-1994>. Acesso em abril de 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Declaração do Brasil de 2014**. In. <
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>
>. Acesso em abril de 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Declaração e plano de ação do México de 2004**. In. <
https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf >. Acesso em abril de 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Princípios e critérios para a proteção e assistência aos refugiados, repatriados e deslocados centro americanos na América Latina de 1989**. In.
<<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0179.pdf?view=1>>. Acesso em abril de 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Protocolo de São Salvador**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3321.htm. Acesso em abril de 2019.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado**. 3ª Ed. Salvador: Juspodvm, 2011, p. 311.

RAMINA, Larissa; ANDRADE, Varelia Pereira de. Refúgio e dignidade da pessoa humana: breves considerações. In. ANNONI, Danielle. **Direito internacional dos refugiados e o Brasil**. Curitiba: Gedai/UFPR, 2018.

RIBEIRO, Guilherme. O constitucionalismo e a necessária pluralidade do sujeito constitucional: reflexões teóricas para compreensão da igualdade material. In. SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ANSELMO, José R. **Estudos sobre os direitos fundamentais e inclusão social: da falta de efetividade à necessária judicialização, um enfoque voltado à sociedade contemporânea**. Birigui: Boreal, 2010.

SAADEH, Cyro; EGUCHI, Mônica M.. **Convenção relativa ao estatuto dos refugiados: protocolo sobre o estatuto dos refugiados**. São Paulo, 1998. In. <
<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direito/s/tratado12.htm>>. Acesso em abril de 2019.

SÉGUIN, Elida. Educação ambiental e meio ambiente do trabalho. In. DANTAS, Marcelo B; SÉGUIN, Elida; AHMED, Flávio. **O Direito ambiental na atualidade: estudos em homenagem a Guilherme José Purvin de Figueiredo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SILVA, Leda M. M. da. Os imigrantes no brasil, sua vulnerabilidade e o princípio da igualdade. In. **Revista Brasileira de Políticas Públicas** (Online), Brasília, v. 7, nº 2, 2017 p. 384-403.

SILVA, Leda M. M. da; LIMA, Sarah Somensi. Imigração Haitiana no Brasil: os Motivos da Onda Migratória, as Propostas para a Inclusão dos Imigrantes e a sua Proteção à Dignidade Humana. In. **Direito, Estado e Sociedade**, n. 48, p. 167 a 195, jan/jun 2016.

SILVA, Leda M. M. da; NOVAES, Milaine A. Dumping social e dignidade do trabalhador no meio ambiente de trabalho: propostas para a redução da precarização. **Revista eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região**, Curitiba, PR, v. 4, n. 43, p. 22-39, ago. 2015.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira *Et ali*. Os direitos da personalidade em face da dicotomia direito público - direito privado. In. **Revista de Direito Brasileira**. São Paulo, SP, v. 19, n. 8, p. 208-220. Jan./Abr. 2018.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **A dimensão cultura do Direito fundamental à alimentação**. 1ª edição. Birigui: Boreal, 2013.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; MARTA, Taís N. O direito fundamental à saúde para pacientes especiais na odontologia: uma análise sobre o prisma de uma efetiva inclusão social. in. SIQUEIRA, Dirceu P; PICCIRILLO, Miguel B. **Inclusão social e direitos fundamentais**. Birigui: Boreal, 2009.

THEMUDO, Tiago Seixas; NOGUEIRA, Mônica de Sá Pinto Nogueira. O exercício solidário e social da empresa ante as Relações de trabalho no Brasil. In. **Revista Jurídica Cesumar - Mestrado**, v. 19, n. 2, p. 403-428, maio/agosto 2019. Disponível em: <<https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/7140/3530>>, acesso em dezembro de 2019.

VALENTE, Nara Luiza; FOGAÇA, Vitor Hugo Bueno; SILVA, Silmara Carneiro e. A Reforma Trabalhista Brasileira E Retrocessos Na Garantia De Direitos Fundamentais Do Trabalhador. In. **Revista Prim@ Facie**. João Pessoa: PPGCJ, v. 17, n. 35, 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/38814/20918>>, acesso em dezembro de 2019.

VILA NOVA, Sebastião. **Introdução à sociologia**. 5 Ed. São Paulo: Atlas, 2000.

From Personality To Work: A Study On The Labor Environment Of Refugees In Brazil And The Effectiveness Of The Rules

Gustavo Noronha de Ávila

Leda Maria Messias da Silva

Hugo Rogério Grokskreutz

Abstract: Personality rights protects the whole integrity of human person. These are general values applicable to all juridical relationships, including the work environment, which is the space where the person exercises its daily labor activities. Therefore, their personal values must be protected also in this context. Because of persecution arising from race, religion, nationality, group relations and political opinion, people migrate to other states and are considered refugees, being protected by the american system of human rights and local legislation. So that, in fact, their personality rights are respected in the work environment, it is necessary to have effectiveness of the rules and, therefore, may promote public politics of inclusion. It was used the deductive methodological approach, with use of the bibliographic and documentary reasearch procedure. It was concluded that the brazilian legislation are formally adjusted to the alluded international law and that, internally, they are relatively effective.

Keywords: Refugees. Work environment. Rights of the personality. Effectiveness of the Rules. Inclusive Public Politics.

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2020v19n40.48763>

Conteúdo sob licença *Creative Commons*: [Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) (CC BY-NC-ND 4.0)



Detentores Do Poder Político E Elites Econômicas: Efeito Sobre A Crise De Representação No Brasil

Clóvis Demarchi *

Universidade do Vale do Itajaí, Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, Santa Catarina, Brasil.

ORCID <https://orcid.org/0000-0003-0853-0818>

Matheus Vequi **

Universidade do Vale do Itajaí, Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, Santa Catarina, Brasil.

ORCID <https://orcid.org/0000-0003-2552-1497>

Resumo: O artigo tem por objetivo analisar as relações entre o poder político e as elites econômicas destinadas a perpetuação no poder e seus efeitos sobre a democracia representativa brasileira. O problema da pesquisa está relacionado em identificar qual o modo utilizado pela classe política, associada a elite econômica, para manter o poder concentrado entre seus agentes. Neste sentido, analisa-se a teoria das elites e o predomínio histórico dos poderes oligárquicos no Brasil. Verifica-se, com os escândalos de corrupção, a interação entre o poder político e as elites econômicas e examina-se como o controle do Estado por estas estruturas impactam na representatividade brasileira. Para tanto, utiliza-se o método hipotético dedutivo com a pesquisa bibliográfica. Conclui-se que a existência de elites econômicas, bem como a corrupção estruturada em suas relações, tem um impacto negativo na democracia representativa. A classe política favorece a elite econômica em contratos públicos e muitos outros incentivos em troca de apoio econômico nas eleições.

Palavras-chave: Democracia. Poder Político. Elite Econômica. Financiamento Eleitoral.

* Doutor em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí.
E-mail: demarchi@univali.br

** Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí (Univali) em regime de dupla-titulação com o Mestrado em Estudos Políticos da Universidad de Caldas (Colômbia).
E-mail: matheusvequi@edu.univali.br



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2020v19n41.49908>

Detentores Do Poder Político E Elites Econômicas: Efeito Sobre A Crise De Representação No Brasil

Clóvis Demarchi

Matheus Vequi¹

1 INTRODUÇÃO

A percepção da qual vivencia-se uma crise no modelo de democracia representativa está amplamente difundida na sociedade brasileira, ocasionando, por si só, o enfraquecimento da consciência cidadã e diversas outras formas de exclusão social. Examina-se neste estudo, o processo de manutenção do poder engendrado pelas oligarquias, a partir de uma abordagem histórica e prática dos métodos pelos quais estes se perpetuam nos postos de comando da sociedade, averiguando, da mesma forma, seus efeitos sobre a crise de representação.

Neste sentido, o objetivo geral é analisar as relações entre as elites políticas e econômicas que visam a perpetuação no poder e seus efeitos sobre a democracia representativa brasileira. Importante frisar, que o estudo não possui o escopo de explorar todas as formas de interação entre estas elites, mas sim a mais elementar, haja vista que a relação pode ser dissimulada por inúmeros feitos. A partir disto se coloca o seguinte

¹ Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, CAPES, Brasil.

problema: qual o modo utilizado pela classe política, associada a elite econômica, para manter o poder concentrado entre estes agentes?

A pesquisa possui uma abordagem hipotético-dedutiva, partindo do problema apresentado e com base nele apresenta-se como hipótese que o poder binário é mantido pela facilitação, por parte dos que comandam a máquina pública, do acesso da elite econômica aos negócios do Estado, estes, por sua vez, atuam para que grupos políticos favoráveis aos seus interesses se mantenham nos postos de comando.

A constatação do resultado visando a confirmação ou não da hipótese, passa pelos seguintes momentos: análise da teoria clássica das elites e a evolução histórica do predomínio dos poderes oligárquicos no Brasil, demonstrando o mutualismo existente entre classe política e elite econômica; apresentação do *modus operandi* da interação entre classe política e elite econômica, ressaltando os incentivos criados pelos grupos que dominam o cenário político, para manter as estruturas que promovem esta relação concentradora de poder. Isto é possível com a constatação de casos de corrupção; análise de como a captura do Estado por estas estruturas: classe política e elite econômica, impactam na crise representativa que reverbera hoje em todos os espaços de convívio social.

Para a fundamentação teórica da pesquisa utiliza-se entre outros, Bobbio (2017) que se apresenta como baluarte na defesa da democracia, visto que a questão central do artigo está pautada nas eleições e elas são um forte sinal da democracia representativa, sem perder a consciência de que eleições não garantem a democracia. Carazza (2018 e 2019) por apresentar de forma jornalística e contábil os números das campanhas eleitorais. Comparato (2017) por estabelecer a relação entre poder político e oligarquias, Faoro (2018) que apresenta como se estabelece o patrimonialismo e a apropriação dos cargos públicos na realidade brasileira.

2 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS OLIGARQUIAS NO BRASIL

O poder político exercido pelas oligarquias é um dos temas mais visitados no ramo da Ciência Política desde o final do século XIX, e derrotá-lo, como adverte Bobbio (2017, p. 47), é uma das promessas não cumpridas da democracia. O termo possui origem grega e pode ser traduzido como o poder exercido por pequena porção de pessoas, geralmente ligadas à determinada família ou classe social. (FAUSTO, 2006, p. 261).

Dentre os principais autores que abordaram a temática do elitismo, destacam-se Mosca e Bouthoul (1987) e Robert Michels (1978), que cunhou a famosa expressão “Lei de ferro da oligarquia”. Em todas estas concepções, o comando da sociedade é monopolizado por uma elite, minoria frente ao conjunto de cidadãos, que organizada no poder, exerce a dominação sobre o restante da população pelo controle da ordem jurídica.

Na visão de Mosca e Bouthoul (1978, p. 307-309), todo organismo político possui, necessariamente, uma classe política dirigente. O autor explica que, seja uma monarquia, seja uma democracia, a classe dirigente será imprescindível para a existência de um governo, dado que, no primeiro caso, o Monarca não poderá governar sozinho toda a nação e, no segundo, a massa não terá a organização necessária para chegar as decisões em tempo razoável.

A organização, neste sentido, é o principal alicerce da democracia representativa. No clássico “Os Partidos políticos”, Michels (1978, p. 7) afirma que a democracia só pode ser efetivada com organização, é ela a arma dos fracos na luta contra os fortes, meio pelo qual cria-se uma vontade coletiva, única capaz de fazer com que os ideais que a sociedade aspira realizar tenham possibilidade de serem implementados.

Contudo, é também a organização o principal risco da democracia. Isto pois, ela pressupõe a redução de uma maioria (população), em uma minoria, (representantes), a partir dos mecanismos de transmissão de poder. É a tendência natural, como revela Michels (1978, p. 9/17), que progressivamente mais atribuições sejam delegadas aos representantes,

tornando-os cada vez mais fortalecidos frente a uma população impotente, estabelecendo um ambiente favorável a formação de oligarquias.

Nem mesmo as eleições, segundo Mosca e Bouthoul (1978, p. 313), garantem uma escolha diferente de uma elite, visto que em uma eleição a escolha ocorre dentre grupos organizados, ou seja, entre classes dominantes. Os eleitores, na verdade, apenas escolhem qual dentre elas exercerá o poder sobre os governados.

É a lei de ferro da oligarquia apresentada por Michels (1978, p. 242-243). A sociedade não sobrevive sem uma classe dominante, uma minoria perante a totalidade de cidadãos. Esta minoria, concentrada no poder, impõe sobre o restante da sociedade a ordem jurídica e, mesmo numa eventual troca de lideranças, necessariamente uma nova minoria irá ocupar o lugar da antiga, ou seja, mesmo havendo a destituição de uma autoridade, o que ocorre é meramente a substituição da figura do chefe por outra figura de igual peso.

É este poder exercido pelas elites que Dahl (2001, p. 128) afirma ser o lado sombrio da democracia representativa. A delegação da soberania para os representantes eleitos, por meio do sufrágio, permite ampla autonomia para gerir a máquina pública de modo impessoal, todavia também favorece as negociações secretas de interesses privados entre as elites.

No Brasil, o poder político exercido pelas oligarquias é fisiológico. A voz de comando nestas terras, como elucida Comparato (2017, p. 63), sempre pertenceu a classe detentora do capital privado e a classe dos agentes públicos, exercendo juntas um poder contínuo que se retroalimenta, mesmo na alternância das atividades econômicas de destaque.

Esta e muitas outras características da sociedade brasileira devem-se a uma herança lusitana. Segundo Comparato (2017, p. 35) caracterizam-se como: a concentração de poderes pela Coroa e a sua inclinação aos senhores rurais; a ligeira formação de uma classe burguesa junto a uma Monarquia mercantilista; a íntima ligação entre a

Monarquia e a Igreja Católica; uma cultura influenciada pelo personalismo, com relevo as qualidades individuais; e, por último, a supremacia do interesse privado sobre o público.

No início do período colonial, a mercantilização dos cargos públicos e a doação de terras públicas aos senhores rurais, contribuíram para a formação de um poder binário entre os agentes públicos e os detentores do capital privado. A burguesia, que adquiria os cargos públicos vendidos pela Monarquia, chegava ao Brasil com o objetivo de enriquecer. “Longe de toda fiscalização da metrópole, tornaram-se eles de fato, embora não de direito, um estamento de donos do poder”. Esta oligarquia, associada e organizada no poder, objetivava apenas a satisfação interesses individuais (COMPARATO, 2017, p. 63).

Posteriormente, durante o sistema de capitânicas hereditárias, em que o Rei concedia a posse de terras aos donatários, Fausto (2006, p. 44) revela que os senhores rurais desfrutavam de enorme poder de mando sobre o território, atuando na coleta de impostos, administração da justiça e realizando o alistamento dos colonos, podendo ainda montar milícia sob seu comando e doar sesmarias.

No Regime de Governo Geral, que se sucedeu em 1549, Comparato (2017, p. 64/67-68) afirma que mais benefícios foram concedidos aos senhores de engenho, como por exemplo a garantia de um oligopólio na produção do açúcar. As vantagens deviam-se, principalmente, pela falta de investimentos da metrópole no território, fazendo com que os senhores rurais tivessem que contribuir economicamente com as necessidades estruturais da colônia. Nos senhores rurais concentrava-se “a plenitude dos poderes, tanto de ordem privada, como política [...] do senhor dependiam o presente e o futuro de todos os que viviam no território fundiário”, (COMPARATO 2017, p. 68) na verdade, as grandes propriedades de terra viviam sobre um regime quase autárquico.

Os agentes públicos acabavam por exercer frequentes atividades agrícolas e de comércio, autorizados pela Coroa, já que não havia qualquer garantia do pagamento de salários pela metrópole. Uma das

funções mais prejudicadas no período foi a Justiça. Sua administração foi delegada aos “poderosos do sertão”, visto que as grandes distâncias entre as cidades impediam os juizes de cumprirem sua função de maneira eficiente. (COMPARATO, 2017, p. 65/75/77).

Comparato (2017, p. 28-29) explica que até mesmo os costumes e a mentalidade do povo brasileiro foram moldadas de acordo com a vontade das elites, tendo em vista a enorme desigualdade que separava (e ainda separa) os poderosos e a massa. Com o fim do Regime Colonial, a nova classe média, composta quase que na totalidade por trabalhadores autônomos e servidores públicos, viu-se patrocinadora dos interesses das Oligarquias, tudo pela repulsa aos pobres.

Ascendeu assim uma cultura marcada vigorosamente pelo privatismo, que pode ser notado desde a chegada dos portugueses a “Ilha de Vera Cruz, dado que os colonizadores buscaram apenas fazer valer os interesses individuais/familiares. Da mesma forma, os detentores do poder utilizam dos cargos públicos para satisfação pessoal”. Muito se deve a isto, o fato de que o capitalismo industrial só se estruturou no país no início do século XX, com grande influência e empenho dos imigrantes europeus e japoneses que aqui se estabeleceram, trazendo na bagagem seus costumes relacionados ao trabalho e a poupança (COMPARATO, 2017, p. 29-30).

A ideia de corrupção também é histórica, costume este que se faz presente principalmente nas relações entre Estado e as elites econômicas, mas também no serviço público e na sociedade de maneira geral. Curioso notar que, já em 1764, os privilégios conferidos aos brasileiros eram tantos que quase em todas as casas havia beneficiários, fazendo com que o 9º Vice-Rei do Brasil, Conde da Cunha, enviasse ao Rei uma carta cujo conteúdo ilustra o hábito da corrupção nestas terras. Na carta, Conde da Cunha, queixa-se de que quase todas as casas possuem privilégios, sendo que, com estes, livram seus filhos e todos os seus criados de prestarem o serviço militar, e alerta: “se esta multidão de privilégios não se derrogar, ao menos enquanto não se completarem as tropas, não será possível

haver soldados nelas, que não vierem de Portugal” (COMPARATO, 2017, p. 64).

O personalismo e o patrimonialismo, comportamentos enraizados nos costumes do brasileiro, também são analisados por Faoro (2012) e Holanda (1995). Faoro (2012, p. 63) explica que nos últimos seis séculos o Brasil manteve a mesma estrutura política e social, resistente a todas as grandes alterações regimentais atravessadas. O capitalismo político não só sobreviveu como se adequou ao novo capitalismo moderno, comandando, ainda hoje, os negócios públicos.

Foram exceções, conforme assegura Holanda (1995, p. 146), os momentos em que se achou um funcionalismo público comprometido com o interesse geral e o bem comum. A história brasileira é rica, com fartos exemplos, dos momentos em que os interesses privados de grupos oligárquicos prevaleceram sobre o interesse social.

No mesmo sentido, Faoro (2012, p. 87) adverte que o patrimonialismo deve ser entendido como a organização primária e elementar da classe política brasileira, tendo consigo um caráter burocrático, entendendo burocracia não em seu sentido moderno, mas como a apropriação do cargo público.

Em um ambiente patrimonialista, como explica Holanda (1995, p. 145-146) é dificultoso distinguir a coisa pública da coisa privada. O funcionário “patrimonial” vê a gestão política como interesse particular, enxerga o cargo público como meio para obtenção de benefícios, caminho para satisfazer interesses particulares.

Por sua vez, os indivíduos que ocupam as funções públicas, longe de serem escolhidos em observância aos deveres da Administração Pública, em relação a eficiência do gasto público, da probidade e da juridicidade (MACIEL e CARMO, 2018), critérios que guiam um sistema justo e igualitário, são indicados com base na confiança pessoal e nos laços sanguíneos. O funcionalismo transforma-se, por fim, em uma máquina patrimonial (HOLANDA, 1995. p. 146).

Além disso, a Administração Pública deve respeito aos deveres de agir, juridicidade, probidade, eficiência e prestação de contas, como

forma de melhor aprimorar a utilização dos recursos públicos e nas tomadas de decisões.

Nunca houve, ao longo da história do Brasil, uma alteração na organização dos poderes, permanecendo, o poder oligárquico, formado “pela união dos potentados econômicos privados e dos agentes do Estado” (COMPARATO, 2017, p. 233), ditando as regras vigentes, e construindo novas instituições oligárquicas que se posicionaram ao lado das já existentes, aumentando sua força.

3 O MODUS OPERANDI DOS DETENTORES DO PODER NA DEMOCRACIA BRASILEIRA

Desde que a democracia representativa foi adotada como regime de governo em grande parcela dos países do mundo, opera-se um fenômeno, nomeado por Comparato (2017, p. 17), como “dupla soberania”. O soberano nominal, povo, sem qualquer tipo de poder, e um soberano de fato, formado pelo conjunto de interesses econômicos privados em conchavo com os órgãos estatais.

Um exemplo prático é o Brasil. Na obra “Dinheiro, eleições e poder”, o economista Carazza (2018, p. 15), demonstra como o financiamento das campanhas eleitorais influencia as leis e as políticas adotadas no país, buscando revelar a forma de atuação dos grandes grupos de interesses no acesso aos parlamentares eleitos.

O financiamento eleitoral, como revela Speck (2006, p. 154), está ganhando mais atenção em todas as modernas democracias. A preocupação tem várias faces. Uma delas se deve a possível distorção da competição eleitoral em virtude da quantidade de recursos empregados na campanha, dinheiro investido nas modernas técnicas de propaganda.

Oportunamente, este nicho de mercado, o marketing eleitoral, como demonstra Carazza (2018, p. 24-26), transformou-se numa indústria extremamente lucrativa ao longo do tempo. Somente entre os anos de 2006 e 2014, o valor recebido pela Polis Propaganda e Marketing Ltda., dos marqueteiros João Santana e Mônica Moura, para organizar as recentes campanhas presidenciais, cresceu 231%, descontada a inflação, saltando de 13,75 milhões no ano de 2006, para 70 milhões nas eleições de 2014.

Outra crítica feita por Speck (2006, p. 154), refere-se à depreciação do princípio da igualdade. Consolidado em grande parte dos países no século XX, com o alastramento do direito ao voto, tal ideal torna-se inalcançável na medida em que permite a grupos e cidadãos específicos maior influência na representação e no processo eleitoral, tendo em vista a sua capacidade de alocar recursos para as campanhas

A arrecadação para as campanhas eleitorais brasileiras apresentou uma escalada de valores que não se justifica, independentemente das condições geográficas e do número de eleitores. A título de exemplificação, observa-se que os valores arrecadados por meio de doações oficiais, destinadas aos partidos político, saltou de 994 milhões em 1994 para 4,6 bilhões em 2014. Em valores atualizados e excluídas as doações via caixa dois, crescimento de 460%. (CARAZZA, 2018, p. 25).

Da mesma forma, chama atenção o fato do número de doadores não acompanhar o crescimento exponencial dos valores destinados pelos partidos às campanhas eleitorais, especialmente no tocante a contribuição de pessoas físicas. O maior número de doadores nesta modalidade foi registrado nas eleições de 2010, quando doaram 0,15% do eleitorado nacional, aproximadamente 209 mil pessoas. Foi também neste pleito que se observou o maior número de pessoas jurídicas como doadoras, menos de 22 mil, 0,4% do total de CNPJ's registrados no país (CARAZZA, 2018, p. 43-44).

Esta relação entre doadores e montante doado demonstra o quanto o poder econômico é determinante nos pleitos eleitorais no Brasil,

assim como expõe a dependência entre os eleitos e seus financiadores, o que, segundo Speck (2006), poderá acarretar em futuras concessões de favores e vantagens aos financiadores de campanhas, garantindo privilégios aos interesses privados na máquina pública e violando os deveres de representação para com a sociedade. “Estas doações, que compram acesso ao poder ou outras vantagens, se aproximam da definição da corrupção na área administrativa” (SPECK, 2006, p. 155).

Alianças deste tipo, que visam a manutenção do poder binário entre a classe política dirigente e a elite econômica, são abordadas por Acemoglu e Robinson (2012, p. 80) na obra “Por que as Nações Fracassam?”. Os autores nomeiam como “extrativistas” aquelas instituições e políticas, implantadas com o objetivo de extrair renda e riqueza de determinado grupo da sociedade para proveito de outro.

Demonstram que Instituições econômicas extrativistas e Instituições políticas extrativistas dependem umas das outras para sua manutenção, dado que aquelas concentram o poder nas mãos de poucos agentes, que, por sua vez, impõem ínfimas restrições ao exercício do próprio poder, de modo que, investidos neste, passam a atuar para estruturar instituições econômicas que acabam por “extorquir recursos do restante da sociedade” (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 84). A partir disto “as instituições econômicas extrativistas[...] acompanham suas congêneres políticas. Com efeito, sua sobrevivência será inerentemente dependente de instituições políticas extrativistas” (ACEMOGLU E ROBINSON, 2012, p. 84).

Em outras palavras, as nações fracassam economicamente pelo extrativismo de suas instituições e políticas. Extrativismo implantado pelas elites que utilizam seus cargos para estruturar instituições econômicas também extrativistas, iniciando um ciclo de perpetuação no poder que impede a ascensão social e o crescimento econômico dos mais pobres, promovendo a manutenção das desigualdades (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 356).

A manutenção deste círculo vicioso é natural. “Instituições políticas extrativistas produzem instituições econômicas também

extrativistas, que promovem a riqueza de poucos em detrimento de muitos” (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 308). Os beneficiados, por sua vez, possuem poder econômico para subornar a máquina pública, comprando juízes e manipulando as eleições para que continuem definindo os rumos das políticas adotadas. São estes os atores que buscam resguardar o sistema de qualquer alteração. “O poder é valioso em regimes com instituições políticas extrativistas, por ser irrestrito e promover tantas benesses econômicas” (ACEMOGLU E ROBINSON, 2012, p. 308).

No período compreendido entre as eleições de 2002 e 2014, as cinco maiores financiadoras de campanhas eleitorais juntas, ultrapassaram a marca de 1,2 bilhões reais em contribuições. São elas: a empresa do ramo alimentício, JBS S.A, e quatro empreiteiras, a OAS, a Queiroz Galvão S.A, a Camargo Corrêa e a Andrade Gutierrez (CARAZZA, 2018, p. 50).

Todas as citadas foram e permanecem sendo investigadas nas operações anticorrupção. Ainda, chama mais atenção o fato de que as maiores doadoras eram justamente as empresas que mais beneficiavam-se com a manutenção das políticas governamentais de alto investimento em obras de infraestrutura, manutenção da política industrial e incentivos tributários. Neste mesmo sentido, se faz necessário salientar que, além de concentrado em poucos agentes, as fontes de financiamento das eleições de 2014 também estavam aglutinadas em setores específicos. Alguns deles, inclusive, doavam, de modo proporcional, muito mais que sua relevância no mercado poderia justificar. Estão neste grupo empresas de construção, do ramo alimentício e de bebidas, indústrias farmacêuticas e siderúrgicas (CARAZZA, 2018, p. 54/57).

Quando esses grupos empresariais agem desta forma, está claro que o fazem por interesses no Estado. Não há qualquer traço de espírito republicano, benevolência ou ideologia política. É evidente que a intenção é estar ao lado do vencedor da eleição. Motivo pelo qual, as doações são distribuídas para todas as chapas concorrentes, em proporção relativa às chances de vitória.

Desta forma, através de doações eleitorais os grupos empresariais estreitavam os laços com os grupos políticos no poder, garantindo o acesso as licitações públicas, subsídios concedidos pelos bancos públicos, benefícios tributários, bem como aprovação de legislações que atendiam aos interesses comerciais e industriais dos apoiadores.

A adoção do modelo de financiamento público, com a instituição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha pela Lei nº 13.488 de 2017 (BRASIL, 2017), após a proibição do financiamento privado estabelecida na Lei nº 13.165 de 2015 (BRASIL, 2015), também não parece surtir efeito na diminuição da influência dos recursos sobre a política, nem nas relações promiscuas formadas entre a classe política dirigente e a elite econômica.

Isto pois, a nova legislação não visou estabelecer instrumentos que possibilitem a maior difusão do poder político, já que permitiu, novamente, a concentração da fonte de financiamento. A partir disto, assumiu o lugar do incerto volume de doações das grandes empresas, como fonte principal de recursos, o seguro e confiável cofre do Estado. Ou seja, o modelo fornece maior garantia aos partidos pela certeza do financiamento advindo pela via estatal.

Ao não criar incentivos para inclusão de novos atores na política partidária, afastando a necessidade de ações voltadas a atrair novos afiliados e, conseqüentemente, freando surgimento de novas lideranças e de instrumentos que propiciem maior difusão de poder, a legislação vigente insiste em um modelo no qual as siglas pouco dependem dos seus afiliados, construindo um ambiente propício à conservação do poder oligárquico dentro dos quadros partidários. (NICOLAU, 2019)

Além disto, os valores das campanhas continuaram altos, não havendo pressão para redução de custos, mas sim pelo aumento do fundo especial de financiamento de campanha. De todo modo, registra-se que, alocar os recursos públicos no financiamento de campanhas eleitorais, está tão distante de tornar-se uma estratégia eficiente para a melhora da qualidade da democracia, quanto está de ser uma estratégia válida para o combate da pobreza e do subdesenvolvimento do país.

Ainda, é importante lembrar que, nos moldes estabelecidos na Lei nº 13.165 (BRASIL, 2015), as doações para campanhas eleitorais advindas de pessoas físicas mostram-se suscetíveis a conservação dos mesmos problemas ocorridos no passado recente, já que o amplo limite dos valores pode acarretar apenas na substituição da figura da empresa doadora pela figura acionista doador, mantendo a negociação das vantagens indevidas.

Isto ocorre, pois o § 1º do artigo 23 da Lei nº 13.165 (BRASIL, 2015) estabeleceu critérios variáveis para a limitação das doações, baseados na renda, permitindo ao concesso a doação de até 10% do lucro bruto auferido no ano anterior ao do pleito. Distante da busca pela igualdade e da diversificação das fontes de financiamento, o modelo permite a manutenção de um sistema que concentra doações de alto valor, oriundas de poucos agentes, distorcendo a competição eleitoral e permitindo a formação de laços estreitos entre político e doador.

Como resultado, as eleições de 2018 mantiveram-se permissivas a influência de milionários, super doadores ou candidatos, no sistema político. Nesta disputa, somente os três maiores doadores², todos empresários de destaque no país, somados distribuíram mais de 13 milhões de reais durante o pleito. Os maiores beneficiados foram os políticos de carreira, como Rodrigo Maia, atual Presidente da Câmara dos Deputados e Onix Lorenzoni, Ministro Chefe da Casa Civil (CARAZZA, 2019).

Compreender a articulação dos políticos mais experientes é fundamental para captar a dimensão do jogo político nas casas legislativas. São eles que abrem e fecham as torneiras de dinheiro. Quando nas eleições no modelo de financiamento privado, arrecadavam os recursos obtidos junto aos empresários e os distribuíam entre políticos amigos, visando a formar frentes que, depois de eleitas, trabalhariam não só pelo controle de cargos relevantes nas casas, mas também pela

² São eles: Rubens Ometto Silveira Mello (Presidente do Conselho de Administração da Cosan), Fernando de Castro Marques (Principal acionista da União Química, empresa do ramo farmacêutico), Lisiane Gurgel Rocha (Empresária do Grupo Guararapes, detentor da marca Riachuelo).

aprovação de projetos favoráveis aos interesses dos patrocinadores. Da mesma forma, com o financiamento público, são os mesmos caciques os responsáveis por distribuir o capital que jorra das contas públicas direto para o fundo eleitoral. (CARAZZA, 2018, p. 90/95).

Para uma melhor compreensão do poder arrecadatário deste grupo de parlamentares, Carazza (2019) revela que, dentre os diretórios estaduais do MDB que mais recolheram recursos para as eleições de 2014, estão: Roraima, Ceará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Amazonas e Alagoas. Mesmo causando estranheza, no primeiro momento, que estados com baixa representatividade amealhem um alto valor para as disputas eleitorais, a presença, dentro do estado, de figuras que dominam o cenário político no país, justifica o poder arrecadatário, são eles, respectivamente: Romero Jucá (RR), Eunício Oliveira (CE), Eduardo Cunha (RJ), Henrique Eduardo Alves (RN), Eduardo Braga (AM) e Renan Calheiros (AL).

As regras eleitorais criam incentivos para o surgimento de laços corruptos entre a classe política e o capital privado, mesmo nos períodos em que foram proibidas as doações de pessoas jurídicas em campanhas, regra que voltou a ser adotada no país. O conluio se mantém de modo dissimulado, geralmente por meio de propinas em grandes esquemas de corrupção que envolvem o comando de empresas estatais. A regra é que os grandes grupos de interesses sempre encontram diferentes formas de atuar e influenciar as decisões políticas. Prova disto são os diversos esquemas de corrupção que se repetem ano após ano, escândalo após escândalo, de P.C Farias até a Lava jato, passando pelo caso dos anões do orçamento e do mensalão

As práticas adotadas no Brasil são o retrato do ciclo vicioso promovido por políticas extrativistas, qual tratam Acemoglu e Robinson (2012, p. 308), pois ao beneficiar determinadas empresas em certames irregulares, promove-se crescimento econômico de poucos as custas de muitos. Os beneficiados, por sua vez, possuem recursos suficientes para influenciar nas eleições, perpetuando-se no poder ou manipulando quem

o possua, buscando manter as políticas extrativistas que operam em seu benefício.

As instituições extrativistas são recorrentes ao longo da história justamente pela sua lógica poderosa: geram riquezas a uma elite e oferecem uma miragem a sociedade. Centralizam o poder e o distribuem de acordo com interesses privados, extraindo recursos e simulando cadeias que rotineiramente são desencadeadas por instituições econômicas inclusivas (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 308).

Todavia, o crescimento gerado pelas instituições extrativistas possui natureza totalmente diversa daquelas proporcionadas sob o crivo de instituições inclusivas.

Acima de tudo, não é sustentável. Por sua própria natureza, as instituições extrativistas não abrem espaço para a destruição criativa, propiciando, no máximo, níveis limitados de progresso tecnológico. O crescimento por elas engendrado, portanto, tem fôlego curto (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 308).

Isto pois a inovação e o progresso tecnológico estão associados a destruição criativa, ou seja, a substituição do antigo pelo novo, pelo mais produtivo. Tais substituições interferem não só no campo econômico, mas também nas relações formadas na esfera política. “Dado o temor que as elites que dominam as instituições extrativistas têm da destruição criativa, elas vão resistir, e qualquer crescimento que eventualmente venha a ocorrer sob instituições extrativistas está fadado a ter vida curta” (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 382). Além disto, como os detentores do poder sobre instituições extrativistas possuem enorme capacidade de se auto beneficiar, o controle acaba por ser cobiçado por diversos grupos que disputam o poder, “por conseguinte, emergem forças poderosas que empurram as sociedades sob instituições extrativistas para a instabilidade política” (ACEMOGLU E ROBINSON, 2012, p. 382).

Como adverte Faoro (2012, p. 93), “a história não é senão um cemitério de elites, que correm, ao longo do leito secular, como um rio: a classe dirigente de hoje não será a mesma de ontem”. De modo que a lei de ferro da oligarquia sempre irá impor o domínio da minoria sobre a

“base democrática, por força da coesão e da organização da minoria, amalgamando incessantemente os contingentes novos, que novas transformações elevam à cúpula” (FAORO, 2012, p. 93).

Os interesses privados que governam o Estado, manifestados por ações cada vez mais distantes da realidade e das mazelas do cidadão brasileiro, provocam uma profunda ferida na relação entre povo e a política. Além disto, a perpetuidade de certas figuras nos postos mais importantes do governo, mesmo quando bombardeados por denúncias de corrupção, geram um profundo descrédito das instituições para com o povo.

Consequentemente, alastra-se uma apatia eleitoral, fazendo despencar a participação dos cidadãos na política, cansados de assistir a uma eterna sucessão de elites. A falta de perspectivas para mudanças num futuro próximo é reflexo fiel de uma representação corrompida, que a muito esquecera sua origem de difusão do poder. O futuro da política no país é definido em reuniões a portas fechadas, onde reina o interesse privado. As casas legislativas, por fim, estão permanentemente fechadas aos cidadãos.

4 AGRAVAMENTO DA CRISE REPRESENTATIVA PELA CAPTURA DO ESTADO

Diante de uma classe política que, associada a uma elite econômica, impõe uma ordem jurídica que visa a criação de mecanismos que facilitem a manutenção do próprio poder, irrompe, por consequência, uma cisão entre povo e política, que possui reflexos econômicos, educacionais e sociais. Esta crise é caracterizada por um profundo e gradual processo de insatisfação com o sistema representativo, em que, conforme Cintra e Fernandes Neto (2018, p. 126), “representantes e representados não se identificam”.

Esta crise, na visão de Touraine (1996, p. 18), se deve ao fato de que “os eleitores deixaram de se sentir representados” pelos políticos, que frequentemente buscam na vida pública apenas a perpetuação no poder e o enriquecimento pessoal. Ainda, para Osborne (2015, p. 422), muitas pessoas creem que o poder de fato foi retirado de suas mãos e outorgado a uma classe política quase sempre despreparada para exercê-lo.

Bonavides (2001, p. 33) afirma que o descrédito da representação, se deve ao fato do seu “divórcio” dos anseios populares, estabelecido em virtude da persistência no poder de uma classe política sem ética, e do surgimento, em suas entranhas, de lideranças políticas corruptas, “sem nenhuma afinidade com os sentimentos generalizados das camadas sociais esmagadas pela pobreza”.

Destaca Vilema (2017), os efeitos da crise global exigiram uma postura mais ativa do cidadão frente a política, fato que acalorou os debates e intensificou o processo de discussão e conseqüente descrédito da política, tendo em vista o sentimento de não representação. No caso específico do Brasil, como assinalaram Cintra e Neto (2018), a crise representativa é ainda mais acentuada devido a descoberta dos recentes casos de corrupção, em que estavam envolvidas as principais siglas políticas e empresas do país.

O efeito, de modo geral, é o enfraquecimento da consciência de cidadania individual, excluindo-se diversas parcelas da sociedade que não encontram amparo nas instituições nominalmente democráticas, seja “por razões econômicas, políticas, étnicas ou culturais” (TOURAINÉ, 1996, p. 18).

A representação ilegítima é a arma utilizada pelos parlamentares para “perpetuar o domínio inarredável das oligarquias. Os membros políticos das classes dominantes trocam de partidos sem trocarem jamais de ideias e comportamento; permanecem retrógrados e ascendem já nos porões da sociedade subdesenvolvida”, sempre preocupados com a manutenção do *status quo* (BONAVIDES, 2001, p. 33).

Os números demonstram a insatisfação do brasileiro com o sistema representativo. Na Pesquisa “A Cara da Democracia no Brasil”,

realizada em 2018 pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT, 2018), apenas 19,4% dos entrevistados considerou estar satisfeito ou muito satisfeito com a democracia, menor índice desde 2002 e que já esteve em 44,4% em 2010. A mesma pesquisa revelou ainda que 53,2% dos entrevistados acreditam que um golpe militar se justificaria na hipótese de alta criminalidade.

Nas urnas, de acordo com os dados emitidos pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE nas eleições presidenciais de 2014, somente no primeiro turno foram registradas mais de 27 milhões de abstenções, número que chegou a 30 milhões no mesmo turno do pleito de 2018. Nas disputas de segundo turno a soma subiu para 30 milhões em 2014 e 31 milhões no ano de 2018 (BRASIL, 2014).

Mesmo com a eleição de Jair Bolsonaro baseado em uma pauta contrária a “tudo” o que se apresentava na política (pelo menos no discurso), onde se afirmava a não realização de conchavos ou troca de favores por votos, verifica-se que na prática não é isso o que acontece. Houve uma redução velada de troca de favores, mas a ideia do presidencialismo de coalizão não se desfez. O Presidente da República trabalha com um congresso pulverizado por diversos partidos.

Para governar, é obrigado a formar uma aliança integrada por diversas siglas. Até aqui, nada de novo: na Europa, coligações dessa natureza são a regra e funcionam bem. No Brasil, porém, a dinâmica da coalizão não segue a lógica aplicada ao parlamentarismo. Onde os partidos possuem relevância conforme a sua representatividade. No Brasil impera o personalismo do parlamentar. A ideia do cacique do partido comentado anteriormente.

A questão fundamental é que como o presidente não consegue a cooperação legislativa necessária, não consegue manter a governabilidade, necessita lotear o poder, distribuir entre a coligação eleitoral e aos que aderem após as eleições. Desta forma, mesmo com um discurso de não se ater a “velha política” ou do “toma lá da cá”, na prática a governabilidade não se concretiza desta forma.

Na pesquisa “Desconfiança dos Cidadãos nas Instituições Democráticas”, elaborada pelo CESOP (2006), Centro de Estudos de Opinião Pública, 80,8% dos entrevistados afirmaram não acreditar na igualdade perante a lei, outros 49,2% acreditam que os brasileiros quase nunca conseguem ter seus direitos efetivados no campo prático.

A referenciada pesquisa também revelou que 87,1% dos entrevistados acredita que os partidos representam mais os interesses dos políticos do que o da própria população, e que 72,3% dos brasileiros não acredita que possui influência nas decisões do governo (CESOP, 2006). Apesar da pesquisa não ser recente, observa-se que ela representa em grande parte o contexto atual da realidade nacional.

Os dados confirmam o cenário de descrédito da democracia representativa, principalmente, ao saber que a democracia não se limita, conforme explica Bobbio (2017. p. 35), a existência de regras procedimentais que designam, por meio de eleições periódicas, as pessoas legitimadas a representação e a tomada de decisões coletivas, mas também é, como explica Dahl (2001, p. 62), inerentemente um sistema de direitos fundamentais, não apenas no campo teórico, mas no campo prático, que visam garantir a liberdade e a igualdade política no processo de formação da vontade do Estado.

Em conjunturas como a atual, em que elites constroem instituições capazes de frear a oxigenação dos quadros políticos, percebe-se que não há qualquer traço de insensatez quando Hirst (1992. p. 34-40) afirma que a democracia representativa pode facilmente se converter em um “despotismo eletivo”, em que os cidadãos não possuem poder decisório, mas apenas indicam quem por eles exercerá o poder.

As oligarquias e seus mecanismos extrativistas concentradores de poder e renda, são os responsáveis pelo atraso e pela miséria, que se eterniza ao longo da história do Brasil. Instituições econômicas inclusivas, ao contrário disto, buscam distribuir a riqueza, evitando que grupos ou indivíduos tornem-se opulentos o suficiente para que, valendo-se do poderio econômico, interfiram de modo a elevar sua força política de modo desmedido. Ainda, mesmo que assim o fizessem, os

benefícios seriam limitados, já que instituições inclusivas diminuem os incentivos do acesso ao poder para aqueles que visam objetivos escusos. (ACEMOGLU E ROBINSON, 2012, p. 327).

Os que hoje pertencem ao seletto grupo das elites não anseiam implementar políticas e instituições inclusivas. Em vez disto, articulam para criar e manter instituições que se adequem aos seus objetivos. Afinal, teriam eles o “interesse em mudar as instituições políticas” visando “torná-las mais pluralistas?”. De modo geral, não, pois isto acabaria por diluir o poder decisório entre mais figuras da sociedade, impossibilitando ou dificultando a exploração de seus interesses pessoais (ACEMOGLU E ROBINSON, 2012, p. 89).

Neste ponto reside o conflito de interesses. Conforme os supracitados autores, os cidadãos “que sofrem sob instituições econômicas extrativistas não podem esperar de seus governantes absolutistas” que, de modo consensual, abandonem as “instituições políticas e procedam à redistribuição do poder na sociedade. A única maneira de mudá-las será forçar a elite a criar instituições mais pluralistas (ACEMOGLU E ROBINSON, 2012, p. 89)”.

De modo paradoxal, se por um lado as oligarquias interferem negativamente na democracia, gerando uma crise de representação, é somente pela própria democracia, valendo-se do seu poderio de pressão, que se pode aspirar obter êxito na substituição das políticas extrativistas concentradoras de renda por instituições econômica e politicamente inclusivas.

Por isso, com a nova forma de custeio das campanhas, implantada a partir de 2018, se está testando a democracia brasileira e expondo a ideia de transparência do uso do dinheiro público. Esta nova forma de financiamento se apresentou como uma oportunidade para os políticos em geral e os eleitos em particular apresentarem à sociedade a forma correta de aplicação do dinheiro público.

Importante que independentemente das dificuldades, os órgãos de regulação e fiscalização estejam atentos a possíveis ingerências sobre o dinheiro público ou da malversação do privado. Caso essa fiscalização

não ocorra a contento, não será possível afirmar que a nova proposta de financiamento de campanha eliminou o caixa dois e pôs fim a corrupção eleitoral.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente, as relações mantidas entre a classe política dominante e a elite econômica estabeleceram um compromisso visando a manutenção e a concentração de poder nas mãos de poucos agentes. Desta forma se garantiu o comando da máquina pública e o acesso direto da elite econômica aos negócios do Estado.

Esta situação tem sido determinada pelos vínculos oligárquicos, os quais não são exclusivos do Brasil, mas que aqui estão presentes desde a chegada dos portugueses. Foram construídas, nestas terras, desde a época da colonização, instituições frágeis e permissivas à concentração do poder político e econômico, resultando num círculo vicioso que impede a ascensão social dos mais pobres.

A existência das oligarquias, bem como a corrupção estruturada em suas relações, impacta negativamente sobre a democracia, de modo que a captura do Estado pelas elites é também responsável pelo sentimento generalizado de não representação.

Há necessidade de se identificar todos os elementos geradores da crise de representação, pois somente a partir disto poderá ser elaborado um prognóstico capaz de renovar a representação política, com a implementação de mecanismos de controle e transparência.

Deste modo é imprescindível perceber quais instituições criam incentivos para a propagação de alianças corruptas entre o poder econômico e político. Somente a partir disto poderá ocorrer a substituição das instituições extrativistas por novas inclusivas, que propiciem uma maior difusão do poder.

Tendo em vista o problema proposto, restou confirmada a hipótese inicial de que a concentração do poder entre as elites é mantida pela troca de favores. De modo mais específico, a classe política favorece a elite econômica em licitações públicas, contratos superfaturados nas empresas estatais, créditos subsidiados nos bancos públicos, manutenção de incentivos tributários, leis que dificultem a livre-concorrência e isenções fiscais. Por sua vez, os empresários assumem o compromisso de, mais tarde, no pleito eleitoral, financiar as campanhas políticas de seus colaboradores, para que assim mantenham o acesso as benesses oferecidas pelo Estado.

O modelo privado de financiamento eleitoral, nos moldes adotados no Brasil até o ano de 2017, favoreceu o surgimento de laços corruptos entre as oligarquias políticas e econômicas. Sendo permeável a influência do dinheiro nas disputas eleitorais, tornou por facilitar a manutenção no poder daqueles que já o detinham.

Apesar da mudança legislativa, observa-se que a doações para campanhas eleitorais advindas de pessoas físicas mostram-se susceptíveis a conservação dos mesmos problemas ocorridos no passado recente, já que o amplo limite dos valores pode acarretar apenas na substituição da figura da empresa doadora pela figura acionista doador, mantendo a negociação das vantagens indevidas, bem como os partidos não se mostram transparentes e pluralistas o suficiente para garantir a correta distribuição dos recursos provenientes dos fundos públicos.

Embora se entenda que não se deva estabelecer uma relação direta entre o financiamento de campanha e a corrupção política, é adequado observar que o financiamento se estabeleceu, durante muito tempo, em uma fonte de corrupção. Se a alteração legislativa vai solucionar ou diminuir o impacto desta realidade, dependerá da ação fiscalizadora dos órgãos estatais e da sociedade em geral.

Desta forma, fundamental que os órgãos de regulação e fiscalização estejam sempre alertas diante de ações e possíveis ingerências sobre o dinheiro público. Assim, poder-se-á reduzir ou por fim a corrupção. Mas, caso nada se fizesse, ou se não se mexesse nas

formas de financiamento de campanhas, a tendência seria a manutenção do modelo de financiamento responsável pela concentração de poder e o loteamento da máquina pública visando os interesses de particulares. Logo, não adianta somente a legislação ou um marco regulatório que seja adequado. Necessário que se estabeleça órgãos de controle e sanções eficazes.

Data de Submissão: 18/12/2019

Data de Aprovação: 04/03/2020

Processo de Avaliação: *double blind peer review*

Editor Geral: Jailton Macena de Araújo

Editor de Área: Jailton Macena de Araújo

Assistente Editorial: Jaime Wayne R. Mangueira

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as Nações Fracassam**: As origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2012.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 14 ed. Rio de Janeiro / São Paulo: Terra e Paz, 2017.

BONAVIDES, Paulo. **Os poderes desarmados**: À margem da ciência política, do direito constitucional e da história. Figuras do passado e do presente. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina, **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm>. Acesso em: 01 jun. 2019

BRASIL. Lei nº 13.487, de 06 de outubro de 2017. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de

Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão, **Planalto**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13487.htm. Acesso em: 01 jun. 2019

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral – TSE. **Estatísticas eleitorais 2014**. Disponível em:

<<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-antteriores/estatisticas-candidaturas-2014/estatisticas-eleitorais-2014-resultados>> . Acesso em: 18 set. 2019.

CARAZZA, Bruno. **Dinheiro Eleições e Poder**: As engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

CARAZZA, Bruno. **Do limão à limonada**: Crise do PSL deveria fomentar debate sobre sistema político. 2019. Disponível em:

<<http://brunocarazza.com.br/do-limao-a-limonada/>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

CENTRO DE ESTUDOS DE OPINIÃO PÚBLICA – CESOP.

Desconfiança dos Cidadãos nas Instituições Democráticas.

2006. Disponível em:

<https://www.cesop.unicamp.br/vw/1JgWVyTAo_MDA_c1f03_/TF_02330.pdf>. Acesso em: 16 set. 2019.

CINTRA, Carlos César Sousa; FERNANDES NETO, Raimundo Augusto. O Senado Federal e a improvável reforma política necessária. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.1, 1º quadrimestre de 2018. Disponível em:

<<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/12622/7151>>. Acesso em 16 set. 2019.

COMPARATO, Fabio Konder. **A oligarquia brasileira**: Visão histórica. São Paulo: Contracorrente, 2017.

DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: Formação do patronato político brasileiro. 5 ed. São Paulo: Globo, 2012.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 12 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites**: O Estado, a Sociedade Civil e o Colapso do Socialismo Soviético. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA – INCT. **A cara da democracia Brasil: Satisfação com a democracia e conjuntura política no Brasil.** 2018. Disponível em: <https://docs.wixstatic.com/ugd/a46f9a_3e0985df7c7f48b7979c81f76abdcdf38.pdf>. Acesso em 25 de setembro de 2018. Acesso em 25 set. 2018.

MACIEL, Lucas Pires; CARMO, Valter Moura do. A Biopolítica E A Accountability: Uma Nova Forma De Governamentalidade. **Prim@ Facie - Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas**, UFPB, v. 17, n. 36, p. 01-31, 13 nov. 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/41205/21057>>. Acesso em: 19 set. 2019.

MICHELS, Robert. **Os partidos políticos.** São Paulo: Editora Senzala, 1978.

MOSCA, Gaetano; BOUTHOU, Gaston. **História das Doutrinas Políticas desde a antiguidade.** 7 ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.

NICOLAU, Jairo. Burocráticos, partidos vivem à sombra do Estado e dificultam renovação. **Folha de São Paulo.** São Paulo. 24 nov. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/11/burocraticos-partidos-vivem-a-sombra-do-estado-e-dificultam-renovacao.shtml>. Acesso em: 26 nov. 2019.

NICOLAU, Jairo. O Sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p.689-720, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/dados/v49n4/02.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2019.

OSBORNE, Roger. **Do povo para o povo: uma nova história da democracia.** Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil 2015.

SPECK, Bruno Wilhelm. O Financiamento de Campanhas Eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma Política no Brasil.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

VILEMA, José. Emergência e Transformação da Esfera Política: a Natureza da Subpolítica da política. **Prim@ Facie - Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas**, UFPB, v. 15, n. 30, p. 01-41, 23 mar. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/28838/17361>>. Acesso em: 19 set. 2019.

Holders Of Political Power And Economic Elites: Effect On The Representation Crisis In Brazil

Clóvis Demarchi

Matheus Vequi

Abstract: The article aims to analyze the relationship between political power and economic elites destined to perpetuate power and its effects on Brazilian representative democracy. The research problem is related to identifying the way used by the political class, associated with the economic elite, to keep power concentrated among its agents. In this sense, the theory of elites and the historical predominance of oligarchic powers in Brazil are analyzed. With the corruption scandals, the interaction between the political power and the economic elites is verified and it is examined how the control of the State by these structures impact on the Brazilian representativeness. For that, the hypothetical deductive method is used with the bibliographic research. It was concluded that the existence of economic elites, as well as the structured corruption in their relations, has a negative impact on representative democracy. The political class favors the economic elite in public contracts and many other incentives in exchange for economic support in elections.

Keywords: Democracy. Political power. Economic Elite. Electoral Financing.

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2020v19n41.49908>

Conteúdo sob licença *Creative Commons: Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International* (CC BY-NC-ND 4.0)



Neopentecostais E O Poder Punitivo: A Religião Como Palanque Político

Jackson da Silva Leal*

Universidade do Extremo-Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação em Direito da UNESC, Criciúma, Santa Catarina, Brasil.

ORCID <https://orcid.org/0000-0002-0779-1103>

Alex da Rosa**

Universidade do Extremo-Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação em Direito da UNESC, Criciúma, Santa Catarina, Brasil.

ORCID <https://orcid.org/0000-0003-1797-6053>

Resumo: O presente trabalho apresenta um fragmento de uma pesquisa maior, acerca das reformas legislativas brasileiras após os anos 2000, cujo foco específico neste momento é a demonstração da transformação do discurso religioso em plataforma política, especialmente em uma diretiva política criminal conservadora e que coincide com o discurso populista punitivo. O objetivo central é demonstrar como o agigantamento do poder punitivo e sua exacerbação está ligado de alguma forma, a uma pauta religiosa neopentecostal, em uma perspectiva de utilização de elementos religiosos como pauta eleitoral e também guiando posicionamentos políticos no campo criminal. Utilizou-se a metodologia qualitativa e quantitativa para demonstrar ao avanço de representatividade do neopentecostalismo no Congresso Nacional, assim como também os discursos parlamentares para evidenciar a narrativa populista punitiva. Acredita-se com esse estudo poder contribuir com a compreensão do fenômeno do avanço das estruturas penais no Brasil especialmente em termos de pautas político-criminais alternativas à violência institucional.

Palavras-chave: Populismo punitivo. Neoliberalismo. Religião. Neopentecostais.

* Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo-Sul Catarinense (PPGD-UNESC), Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
E-mail: jacksonsl@hotmail.com

** Mestrando em direitos Humanos pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Membro do Grupo Andradiano de Criminologia Crítica.
E-mail: alexdarosa@hotmail.com.br



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2020v19n41.51111>

Neopentecostais E O Poder Punitivo: A Religião Como Palanque Político¹

Jackson da Silva Leal

Alex da Rosa

1 INTRODUÇÃO

Nesse trabalho, traz-se um fragmento de uma investigação maior, acerca das reformas legislativas penais no Brasil a partir do ano 2000. Ao que interessa a esse estudo em específico, a investigação se voltou para o recente processo de crescimento substancial da bancada parlamentar evangélica, em um verdadeiro processo de politização da religiosidade. Ainda que o discurso do mesmo segmento seja o inverso, pautado no caráter apolítico de suas posições, arrogando-se uma neutralidade em termos de valores que são justificados desde uma compreensão eminentemente neocristã, ou mesmo ortodoxa enquanto moralidade social.

Consoante a isso, faz-se seu potencial e rigoroso julgamento, que se transmuta em uma percepção extremamente tradicional acerca das condutas criminais, arrogando-se uma função de paladinos da moral e dos bons costumes, que se reafirmaria com a certeza da punição, se não pelos homens e seu direito penal, com certeza por um julgamento divino supra-humano.

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina, FAPESC, Brasil.

Inclusive atribuindo a finalidade de cumprimento de supostos mandamentos bíblicos/religiosos a se efetivarem mediante a cobrança por meio da ameaça penal e punitiva do direito penal e suas instituições penais. Utilizando-se de premissas religiosas, ora institucionais (católicos), ora teologicamente descoladas da tradição cristã (neopentecostais), trabalham consonantes ao populismo punitivo, agregando-se ao senso comum criminal punitivo, o reforço da ordenação religiosa como forma de justificativa a pautas criminais.

Visa-se demonstrar o crescimento dessa concepção e vertente religiosa em consonância à perspectiva de avanço do poder punitivo e da percepção social de rigor no julgamento criminal, o que se verifica desde sua base teórica e doutrinária, e se materializa nos discursos políticos-parlamentares que se verificou na pesquisa junto aos sítios oficiais do congresso nacional utilizando-se da ferramenta da análise de discurso.

Metodologicamente, esse trabalho se pautou pela análise quantitativa da formação das bancadas neopentecostais no congresso nacional, a partir dos dados oficiais acerca do crescimento dessa corrente político-religiosa nos últimos quinze anos no Congresso Nacional (especialmente tomando por base o processo eleitoral de 2014); e, em um sentido qualitativo, em uma análise discursiva, investigando como essa bancada se apresenta/manifesta acerca do fenômeno violência – e as resposta a ela –, em seus pronunciamentos em plenário (fontes oficiais da Câmara dos Deputados) e a formação de legendas e coligações alinhadas desde pautas religiosas e sua base de valores sociais que também se buscou em mecanismos de mídias sociais diante de seu crescimento bastante acentuado nos últimos anos e sua relevância discursiva, em incrementar as políticas de encarceramento e controle social.

Nessa linha, em um primeiro momento, realiza-se uma abordagem acerca da definição e formação das neopentecostais no Brasil, desde uma abordagem da definição de dominação weberiana e como se insere a teologia da prosperidade no marco contextual do

neoliberalismo. Em um segundo momento, como se pauta a formação da bancada evangélica neopentecostal no Brasil, em termos de reformas legislativas penais, como se apresentam as pautas populistas, e como se espiritualiza a discussão da violência e da segurança. E, por fim, aborda-se o crescimento da bancada nas últimas legislaturas, buscando avaliar o impacto desse crescimento e as mudanças nas pautas e condução dessas pautas em sede legislativa, a partir dessa alteração que se pode chamar de sócio-espiritual.

2 PENTECOSTAIS E NEOPENTECOSTAIS NO BRASIL

Para compreender a complicada divisão entre pentecostais e neopentecostais, sinteticamente e apenas com fins de situar o leitor, é preciso remeter ao termo que fazem referência: o Pentecostes como marco da doutrina Católica do Espírito Santo, suas manifestações – na revelação de Jesus e no dia da Eufusão -, que constituem data celebrada no fim das sete semanas pascais. Como parte da trindade católica, o Espírito Santo “faz o mundo entrar no último dos tempos, o tempo da igreja, do Reino” (VATICANA, 2000, p. 211).

Diferenciando-se da doutrina católica, a reforma protestante procede principalmente por uma desvalorização dos sacramentos e descentralização da igreja, atribuindo o princípio da interpretação individual das escrituras como chave da espiritualidade, sendo essa hermenêutica da palavra iluminada pelo Espírito Santo e o Pentecostes (WEBER, 2016, p. 170). Como bem frisou Weber, as denominações protestantes desenvolvem uma forte doutrina ascética, uma prática voltada ao labor e prática sobre si em busca da retidão, o que bem disciplina os indivíduos e promove um espírito de comunidade coeso, por meio dum controle endógeno voltado ao distanciamento do mundo não religioso, dito como secular (2016, p.

240-260). Similar em alguns pontos das protestantes tradicionais, ou de primeira onda, tais como a Metodista e Batista, a Assembleia de Deus desenvolve-se no Brasil no início do Sec. XX importada do modelo protestante norte americano (BAPTISTA, 2007, p. 191). Todavia, o isolamento político da doutrina ascética protestante, a fuga do mundo secular, modifica-se quando face a massiva população católica brasileira a população protestante precisa se organizar garantir espaço de profissão de fé, desencadeando essa mecânica característica das protestantes na sociedade: uma articulação interna no sentido de formar uma comunidade rígida e bem definida para assim então implicar na disputa no espaço público (FOUCAULT, 2015, p. 99).

Já no terceiro quarto do séc. XX, em uma dissidência das pentecostais tradicionais, originou-se o que se toma hoje como “neopentecostal protestante” e atrela-se principalmente ao compilado teológico e construído pela Igreja Universal do Reino de Deus (IURD). No mesmo lapso temporal, a teologia desenvolvida pela Renovação Carismática Católica (RCC), constitui uma identidade “neopentecostal católica” diferente da afirmada pela Universal, ou seja, a polissemia do termo reflete as variações encontradas dentro das igrejas.

Na concepção “Iurdiana” do termo, tem-se a origem do mesmo marcada pela fundação da Igreja Universal do Reino de Deus em 1977 por Edir Macedo. Distanciando-se dos pentecostais tradicionais acerca da conduta e modo de ser, toma como pauta a libertação do demônio e a materialização da graça divina na realização bens materiais; uma confusão entre a *teologia da prosperidade* para uma nova confissão positiva, em que se evoca constantemente o espírito santo para que atue no exorcismo constante (CAMPOS, 2000, p. 405).

Essa mudança radial do neopentecostalismo protestante passa pelo que Edir Macedo defende enquanto “Libertação da Teologia”, título de obra homônima, que dá o tom do que busca construir. Para essa vertente religiosa modificam-se completamente as identificações com o divino, as formas mundanas de realização passam a se dar no

mundo material, às expensas da tradicional doutrina pentecostal sectária (MARIANO, 2005, p. 226-227)

Contribuindo também para o entendimento desse movimento, Leonardo Campos (2000, p. 145-173) define a Universal como espaço de “Teatro, Templo e Mercado”, onde seus ritos são teatralizados, marcados pela expulsão constante de demônios como forma de hipnotizar os fiéis, além de uma total mercantilização do sagrado, com vendas de objetos abençoados e um assustador dever do dízimo, não limitado ao tradicional 10%.

Contrária a essas práticas da IURD, a Igreja Presbiteriana do Brasil publicou um estudo em 1996 com atualizações, em 2007, no qual tece severas críticas a igreja de Edir Macedo (2007, p. 9-30) e as suas contradições, em que ora condenam o falar em línguas ora não, vendas de curas milagrosas, e uma exegese bíblica distorcida e manipulada pelo pastor. Essas diferenças são endossadas também pelo teólogo Augusto Nicodemos da Assembleia de Deus (AD), em um esforço de diferenciar os dois seguimentos protestantes, frequentemente tomados num todo². A cosmovisão Iurdiana, assim como outros elementos já expostos acima, não é compartilhada pela AD que mantém uma teologia rígida e ascética.

Insistiu-se na caracterização do neopentecostalismo protestante, no intuito de demonstrar a condição *sui generis* do nicho, criticado pelo próprio protestantismo pentecostal. A partir disso, situa-se a Renovação Carismática Católica enquanto movimento neopentecostal que comunga de elementos do pentecostalismo protestante e também neopentecostalismo protestante, o que coincide com a sua própria história, oriunda do pentecostalismo norte americano (NOVA, 2018).

Nas características comuns, o neopentecostalismo católico compartilha de práticas do movimento homônimo protestante, como o falar em línguas e a importância do batismo no Espírito Santo, mas

² Confira o vídeo:

<https://www.youtube.com/watch?v=nkjJTUprbFQ&feature=youtu.be> . Acesso em: 06 set. 2018.

difere-se por ser extremamente dogmática e obediente a hierarquia católica. Não sendo este um estudo teológico, buscou-se brevemente caracterizar as duas vertentes em questão para compreender como exercem diferentes formas de influência e dominação nos seus fiéis, para, em seguida, entender a influência política.

2.1 Formas De Dominação: Iurd E Rcc

O cristianismo institucionalizado no Estado durante grande parte da história, principalmente durante a idade média, legou à atualidade larga supressão de outras formas de cultura, de espiritualidade. A ideia de “moral cristã”, frequentemente evocada, precisa ser tomada como construção hegemônica, de um determinado período histórico, sendo ela precária e sempre relacionada a outras conjunturas éticas. Nesse sentido, o cristianismo enquanto base ética, seria pouco mais que a construção histórica de hegemonia, sempre maleável, embora se apresente enquanto essência (NIETZSCHE, 2010, p. 80-90; 2013, p. 360-370).

Tomada como parte da cultura, o cristianismo funde a ideia de moralidade a religiosidade (FEUERBACH. 2002, p. 329). Essa fusão alienante entre a moral e a religiosidade, numa sociedade genericamente católica, torna difícil distinguir que valores são religiosos e que valores são desassociados destes, num sincretismo genérico entre cristianismo e os valores hegemônicos da sociedade, articulação que irá favorecer a aproximação ao populismo punitivo, visto que igualmente comunga de orientações hegemônicas e superficiais quanto a política criminal. Toma-se aqui a provocadora afirmação de Foucault ao dizer “Não existe moral Judaico-Cristã” (2008, p. 253), justamente no caráter abstrato do que se denomina “moral cristã” e permite uma série de condutas eventualmente

contrárias a própria dogmática das igrejas, mas que são justificadas pelo termo “moral cristã”.

Face a isto, este trabalho assume a IURD e a RCC como foco de análise por verificar que suas relações com os fiéis vão além da abstração genérica valorativa de uma moral cristã, exercendo forte influência no comportamento e na composição ética de seus adeptos além de exigir dos mesmo uma série de práticas vinculadas a seus preceitos. Entender a mecânica entre os fiéis e os líderes religiosos é pista para verificar a relação entre eleitores e representantes levados ao legislativo, entre governantes e governados na atualidade brasileira, e que tem tido forte impacto sobre a configuração do poder e a representatividade política.

Assim, um marco maior desenvolvido por Foucault acerca do “Poder Pastoral” servirá como espaço de análise das formas de “governo das almas”, essa relação entre o pastor e os guiados, o líder e seus fiéis, ou seja, a vinculação de um comportamento a uma moral (FOUCAULT, 2006 p. 28). Em seguida, dentro desse marco, tomam-se os conceitos de Weber sobre as formas de dominação que se ligam com cada um dos movimentos. Primeiro, acerca do poder pastoral: “[...] é que, se de fato há nas sociedades ocidentais modernas uma relação entre religião e política, essa relação talvez não passe essencialmente pelo jogo entre Igreja e Estado, mas entre o pastorado e o governo” (FOUCAULT, 2008, p.253). Essa forma de governo das almas o autor descreve como modo de controle populacional, a partir do cuidado do pastoral para com todas as ovelhas, individual e coletivamente, marcado pela *dependência* entre o governante e o governado (FOUCAULT, 2008, p. 490).

O pastor conduz as ovelhas, dá suas identidades, exige comportamentos, e as guia para a salvação. Longe de constituir apenas uma metáfora, a situação do pastor remete tanto às “Pastorais Católicas” quanto a própria figura do Pastor Evangélico, líder de sua igreja. Esse modo de relação, de dependência e representação, para o autor, diz sobre não só a ligação religiosa entre os crentes como

também a própria prática democrática das sociedades modernas, sendo esse o problema central do que se chama de governo (FOUCAULT, 2008, p. 150-207).

Embora comuniquem-se entre as formas, visualiza-se com certa nitidez as diferentes formas de dominação e subjetivação em cada uma das duas instituições tomadas acima, dentro das categorias Weberianas:

- **RCC e a Dominação Tradicional:** esta forma de dominação destaca-se pela vinculação a obediência aos dogmas, a história, a obediência em virtude do espaço e título que o dominante ocupa (WEBER, 1999, p. 141-155). Aqui, o padre assume a autoridade legítima simplesmente derivada do hábito, do status, e garante-se pela fidelidade dos fiéis as normas padrão. Sendo assim, a dogmática religiosa coloca os seguidores em uma posição extremamente conservadora, fiel as leis religiosas e sua autoridade, fundamentadas não pela discricionariedade do líder, mas sim pela tradição, a conservação do status quo, no caso da igreja católica, codificada e centrada em valores que supostamente representariam a sociedade e a ética dos eleitos. Surgem assim, por esses motivos, a defesa contra as pautas de aborto e em geral pelas minorias.
- **IURD e a Dominação Carismática:** aqui a devoção a pessoa, seus dons sobrenaturais, revelações, ou características que a marquem, (WEBER, 1999, p. 156-161) são as principais formas de dominação da Universal. O líder supremo Edir Macedo, os bispos e pastores tem autoridade a partir da crença na sua elevação. Para eles, sua autoridade não deriva da crença do crente, mas o crente está obrigado a crer. Aqui, os fiéis não são conservadores por excelência, ou seja, tradicionalismo e fundamentalismo, mas sim estão extremamente sujeitos as determinações de seu lideres, que, como forma de manutenção da alienação (e o conseqüente lucro com os dinheiros dos fiéis), insistem em isolar o crente de todas as outras formas de vida, condenando a diferença. Assim compreende-se porque as práticas de condenação às minorias e ao mundo secular são tão frequentes, não por irem contra o dogmatismo teológico, sendo esse tipo de argumentação residual e descontextualizado por parte do líder, que aliena para manutenção de seu poder e não por um credo radical

O poder pastoral auxilia na compreensão da relação religião-estado a partir da conexão entre pastor e ovelha, governo e governado.

A constituição do sujeito, a forma como se governa, é condicionada aquele que o governa e exerce influência sobre seu comportamento moral. Essa é fundamentalmente a exigência do cristianismo, acerca do monopólio da verdade e da condição do dever de cada um de seus membros (FOUCAULT, 2014, p. 13, 148).

Para Boaventura Santos, esse movimento da “Nova direita Cristã” apresenta-se como fundamentalista e “tem papel no reforço da hegemonia neoliberal e sua expansão a escala global” (SOUSA SANTOS, 2014, p. 74). Isto, devido a seus posicionamentos contra a perspectiva do Estado de Bem Social, por considerarem tais medidas “coisa de gente preguiçosa” (principalmente nas católicas), assim como também pregam o enriquecimento individual e o sucesso como forma de benção divina, uma contradição redundante no individualismo (SOUSA SANTOS, 2014, p. 73-78).

Destaca ainda Boaventura que esse é um movimento das massas e não um movimento popular, sendo o último característico da teologia da libertação, representada no Brasil pela Pastoral da Juventude (PJ), movimento de forte impacto no final do sec. XX e início do XXI, mas que vem de largo sendo suplantado pela RCC na última década (2014, p. 76). A ênfase política desses grupos religiosos, a radicalidade com que chamam seus fiéis a participarem da vida pública, caracteriza bem o movimento num todo, conforme Boaventura:

Não estamos, pois, perante movimentos que rejeitam a participação nas estruturas econômicas e políticas, em nome de uma nostalgia teocrática pura e simples, mas sim perante estratégias de envolvimento nessas mesmas estruturas, utilizando mecanismos que lhe são próprios, com o objetivo de influenciar a sua agenda (SOUSA SANTOS 2014, p. 77).

A falta de confiança nas instituições, reforçadas pelo discurso religioso da perda de valores contemporâneas, agrava a crise de representação política que atravessa os governos contemporâneos (BATISTA, 2018, p. 7), formando um vácuo no espaço que é investido pelas representações políticas oriundas de religiosos. Com isto,

compreende-se o crescimento desses movimentos tanto a nível quantitativo de adeptos como também a participação no cenário político. Marcadas pela dominação e alienação, ambos movimentos têm força suficiente para no âmbito legislativo elegerem seus representantes, alinhados a seus valores.

3 REPRESENTAÇÃO EVANGÉLICA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: 2002 – 2010

Preliminarmente, cumpre destacar que a oficialização da Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional, mediante ato da mesa número 69/2005, era condicionada e exigência de 1/3 dos deputados para seu registro, o que veio a ocorrer apenas em 2015. Porém, embora não registrada, a frente apenas carecia dessa formalidade jurídica, visto que suas atividades e reuniões ocorriam normalmente. Essa informalidade prejudicou a captação de dados e gerou uma distorção nos números, que foi balizada através de uma média entre a divergência das fontes.

Rastreando então o movimento, viu-se que a crescente influência dos evangélicos no campo legislativo data o final do século XX, das décadas de 80 e 90, com o protagonismo da Igreja Assembleia de Deus em lançar candidatos logo após a redemocratização, na esteira da participação da Constituinte de 1986 - em que 16 dos 32 parlamentares evangélicos eram pentecostais. Ainda nesse período, a Assembleia de Deus (AD) rapidamente passa a dividir espaço com a IURD que cresce vertiginosamente sob a liderança do dissidente pentecostal Edir Macedo (TREVISAN, 2013, p. 33-40).

Sob a égide do movimento pentecostal, as igrejas evangélicas seguem crescendo tanto em participação legislativa quanto em número de fiéis no país. Em 2002, compreendendo a legislatura até 2006, 71 deputados evangélicos foram eleitos a nível federal sendo 24 pertencentes a Assembleia de Deus e 17 a IURD, representando no

total protestante aproximadamente 13,8% dos deputados federais (BAPTISTA, 2007, p. 513). Já em 2007-2010 reduz-se o número de evangélicos componentes do legislativo, passando a 64 parlamentares subdivididos em 23 Assembleianos e 10 da IURD – seguidos de outras manifestações (BAPTISTA, 2007, p. 221).

Cabe destacar, novamente, que devido a não oficialização da frente, visto o mínimo legislativo exigido, distorções na pesquisa ocorreram. A exemplo da 53ª legislatura (2007-2010) em que outras fontes apontam 56 parlamentares evangélicos, diferentemente dos 64 sinalizados por Baptista (DUARTE, 2012, p.55). Ou, ainda, outros autores apontam um número ainda menor para essa legislatura, que, segundo Lopes, seria composta por 32 parlamentares evangélicos. O mesmo autor aponta o número de 68 evangélicos eleitos em 2002, este, mais aproximado de outras fontes (LOPES,2013, p.59).

Destaca-se, ainda, seguindo os dados de Baptista, a larga diferença proporcional de representatividade entre o número de fiéis de cada igreja (em milhões) e de deputados eleitos, sendo a AD com 2,7 de representação enquanto a IURD alcança expressivos 8,1 (BAPTISTA, 2007, p. 221). Em termos de representatividade a IURD alavanca o número de eleitos face ao número de fiéis. A expressiva quantidade de eleitos demonstra o efeito de uma organização interna voltada pela expansão do poder, que será vista adiante no trabalho.

Em 2010, o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) trouxe dados apontando a continuidade na redução do percentual de católicos no país, que passaram de 73,6% (2000) para 64,4% (2010), enquanto no mesmo período aqueles que se autodenominam evangélicos cresceram de 15,4% para 22,2%. Já tomando o período de 30 anos, o seguimento tem salto ainda maior passa de 6,6% para o referido 22,2% (BRASIL, 2010, p 90). Dentro dos evangélicos o censo faz a tripartição em “pentecostais, em missão, e sem denominação”, não havendo diferenciação entre as pentecostais e as neopentecostais, sendo essa última inclusa na denominação pentecostal (BRASIL,2010, p. 173).

3.1 Atividade legislativa em 2002-2010: da inércia ao despertar evangélico

O período compreendido entre as duas legislaturas de 2002 a 2010 apresenta uma série de reformas no âmbito penal, no total de 37. Como objetivo desse trabalho não é a análise dos dispositivos legais em espécie, apenas a título de demarcar a relação punitiva, são observados os itens a seguir.

Das modificações penais, mostraram-se pertinentes, no que tange a punitividade, as leis 10886/04, 11340/06 (maria da penha), que versam acerca da violência doméstica. Nessa ceara, cabe destacar que ambos projetos, na prática, não fogem do uso exclusivo da violência e prisão como resposta, embora tenham sido uma das exceções legislativas quanto a produção de pesquisas e debates fundamentados (FERREIRA,2016, p. 82-83).

Outro conjunto de leis, relativo a execução penal, apresenta em geral medidas de recrudescimento penal quanto as faltas do penitente, (lei 10792/03) alterando o regime disciplinar, permitindo o enquadramento em solitária inclusive para presos provisórios mediante “suspeita de participação em organização criminosa” ou quando incorrer em “ subversão da ordem. No mesmo âmbito a lei 11466/07 torna o uso de celular falta grave.

A esse conjunto de leis referentes ao regime disciplinar diferenciado e a falta grave para uso de telefone celular, os estudos de Carolina Ferreira demonstram que tais leis são simbólicas e responsivas a situações por vezes regionais, mas apelativas ao público,

como a prisão de Fernandinho Beira-Mar ou as atividades do PCC em São Paulo que ensejaram as medidas acima e pautaram os discursos parlamentares (FERREIRA, 2016, p. 70-80); como pode ser verificado na fala do legislador Deputado Givaldo Garimbão:

O SR. GIVALDO CARIMBÃO (PSB – AL. Sem revisão do orador) (...). Não podemos faltar com o sentimento nacional, porque esses bandidos estão atormentando a Nação brasileira. Temos de inovar o Código Penal *[as alterações do PL se referem à LEP e ao CPP, e não ao CP]* para dar aos juízes e aos poderes constituídos condições para que possam barrar o avanço da violência em nosso País. (BRASIL, 2003, DCD, 2/4/03, p. 11.631-11.632 apud FERREIRA, 2016, p. 75).

Já outro dispositivo foi a Lei de Drogas, nº 11.343/06, que marca a adesão do Brasil ao plano transnacional do proibicionismo e do controle social através da criminalização de entorpecentes (CARVALHO, 2007, p.14). A criação do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas e toda problemática jurisprudencial acerca da equiparação do delito a crime hediondo marcam a problemática de tal dispositivo que deixou a discricionariedade do controle policial a diferenciação entre usuário e traficante, e, em linhas gerais, a adesão pela pauta do problema como ponto de segurança pública e não de saúde (2007, p. 193). Pautada pela “Guerra as Drogas”, a prática policial (atestadas pelos juízes) serviu apenas para elevar os índices de encarceramento e mortes dos ambos os lados (ZACCONE, 2017, p. 129).

Em síntese, o deputado Luiz Sérgio resume bem a atuação do congresso dessa década:

O SR. LUIZ SÉRGIO (Bloco/PT-RJ. Pela ordem, sem revisão do orador) – Sr. Presidente, acerca da grande polêmica, da comoção e da justa pressão social sobre esta Casa, num determinado momento, passou-se a impressão de que, nos últimos anos, esta Casa não teria legislado sobre temas que tenham como base a preocupação pela segurança no País. É preciso saber que, ainda na Legislatura passada, esta casa votou a Lei do Desarmamento, enorme reivindicação da sociedade brasileira, infelizmente, com a decisão da consulta popular, continua legalizada a comercialização de armas no Brasil, o que tem reflexo sobre o grande número de

crimes cometidos no País. Esta Casa também votou o Regime Disciplinar Diferenciado, que permite a alguns presos o isolamento por até 1 ano. A respeito dele, afirmou-se que nem a ditadura havia feito uma lei tão dura. *E mais. Com a aprovação da Lei Maria da Penha, em 2006 – reivindicada principalmente pela bancada feminina -, atendendo ao clamor de milhares de mulheres vítimas da violência doméstica, essa violência passou a ser considerada crime.* E, em 2006, esta Casa votou a chamada Lei das Drogas, que aumenta a pena mínima para traficantes. Nesta noite, estamos votando 2 projetos importantes. O que tratava da prorrogação da pena para crimes hediondos, que já havíamos votado, foi considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, numa votação polêmica que resultou em 6 votos a 5. Hoje estamos restabelecendo aquilo que a sociedade vem reivindicando: os presos que forem pegos dentro dos presídios com telefones celulares terão o ato classificado como falta grave,...). *Longe da crítica de que esta Casa não tem legislado sobre o tema da segurança, essas leis que acabei de relacionar expressam que temos atendido às reivindicações populares.* (BRASIL, 2007b, DCD, 15/2/2007, p. 4.715-4.716 apud. FERREIRA, 2016, p 87, destaques dos autores).

Embora tais medidas sejam significativas no endurecimento das leis penais em nosso território e principalmente no encarceramento, tão importante quanto é a grande ausência de participação legislativa da frente parlamentar evangélica na tomada de qualquer posição, pelo menos não numa posição de protagonismo, apenas endossando o movimento Punitivista geral. Além do mais, nenhum dos deputados citados por Carolina Ferreira era signatário de alguma frente religiosa, com exceção ao Dep. Givaldo Carimbão, da Frente Parlamentar Católica.

Podendo-se valer de uma série de elementos teológicos que resistissem ao movimento punitivo, não apresentaram resistência alguma acerca dos mesmos. Apenas na segunda década, como se verá, assumem protagonismo. Assim, contribuíram também genericamente no apoio a essas leis, na sua aprovação, utilizando-se no máximo abstratamente de uma aproximação entre o direito e a religião no sentido da onipotência do poder punitivo, certa fé que tais medidas simplistas dariam conta das complexas relações abrangidas pelo sistema penal

O despertar evangélico se deu, em verdade, a partir do projeto de Lei Complementar 122/2006 que altera a Lei nº 7.716/89, o Decreto-Lei nº 2.848/40 e o Decreto-Lei nº 5.452/43 para definir os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de gênero, sexo, orientação sexual e identidade de gênero. Além disso, estabelece as tipificações e delimita as responsabilidades do ato e dos agentes. É justamente esse estranho movimento contra a criminalização de uma conduta que irá despertar nos evangélicos um fundamentalismo e uma participação política sem precedentes no cenário brasileiro. Todavia, para compreender esse movimento aparentemente paradoxal, exploraremos o decorrer do Projeto de Lei Complementar nº 122/06.

De acordo com o disponível no ambiente virtual do senado a matéria teve seis movimentações até seu arquivamento em 2010. Aprovado o texto na Comissão de Direitos Humanos, recebe manifestações de apoio e repúdio, sendo esta última oriunda da “Frente da Família”, que contribui para volta de apreciação da matéria a Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e seu posterior arquivamento em 2011 (SENADO, 2018).

Desde sua propositura a lei de criminalização à homofobia levantou os evangélicos e os mobilizou no combate a essa lei. Em 2008, o senador Magno Malta, da Igreja Batista, dá protagonismo ao movimento contra a aprovação da lei, protocolando junto a CAS voto em separado entendendo que o projeto tolhe a liberdade de expressão, ferindo preceito constitucional da liberdade de expressão no que tange aqueles favoráveis ao comportamento heterossexual. Ainda nos disparates, afirma o líder evangélico que o projeto é um “Império Homossexual no Brasil” (MALTA, 2008).

Entre 2008 e 2010, mais de 40 manifestações do senador (MALTA, 2008-2010), conforme disponível em seu próprio site, constroem a base argumentativa do legislador. Evidente que não um único indivíduo foi responsável por toda oposição, mas devido ao seu destaque nos noticiários e na produção de material, tomou-se sua argumentação como exemplificativa do rol de argumentos apregoados

pelos evangélicos desde então, sendo ele mesmo um dos seis senadores signatários da frente evangélica (BAPTISTA, 2007, p. 485).

Outro importante representante da frente evangélica e que se envolveu profundamente com a PLC 122/06 é o bispo da IURD Marcelo Crivella. Crivella é filiado ao PRB – Partido Republicano Brasileiro –, entidade que mais cresceu em 2007, e que reconhece as suas origens na IURD, muito embora alegue sofrer de intolerância por parte da sociedade (ERON, 2018). Acerca da intervenção do bispo em voto apartado, a agência do senado expõe:

Uma das principais alterações propostas é a supressão do artigo que penaliza quem pretenda "impedir ou restringir a expressão e a manifestação de afetividade em locais públicos ou privados abertos ao público" ou "proibir a livre expressão e manifestação de afetividade do cidadão homossexual, bissexual ou transgênero, sendo estas expressões e manifestações permitidas aos demais cidadãos ou cidadãs". Em seu voto em separado, Crivella considera que "os referidos dispositivos ferem os princípios da moralidade e do pudor público; violam a liberdade de expressão do pensamento; permitem o exagero na demonstração de afetividade homossexual, por exemplo, dentro de organizações religiosas e hospitais, nas vias públicas, inclusive na presença de crianças e adolescentes". (SENADO, 2018, s/p).

As negociações de Crivella com a relatora Fátima Cleide envolviam a aprovação da PLC 122 sem edições, para não ter de retornar a Câmara dos Deputados e passar novamente por uma série de comissões. Todavia, a aprovação do projeto estaria condicionada ao veto presidencial dos dez itens exigidos pela frente evangélica (representada pelos apontamentos de Crivella), que suprimiam artigos da proposta original e em grande medida descaracterizavam a proposta. Acerca de tais conflitos, o projeto acabou arquivado no início de 2011.

3.2 Representatividade evangélica entre 2010-2015

Os dados apresentados nesse capítulo foram elaborados com base nas fontes do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), para as eleições de 2010, e a própria oficialização da FPE em 2015 em documento constante no site da Câmara, relativo então a 55ª legislatura.

O resultado eleitoral das representações evangélicas em 2010 retoma o crescimento desde a redemocratização que fora abalado pelos envolvimento de religiosos nos esquemas de mensalão e demais casos de corrupção que provocaram a queda no desempenho nas eleições de 2006. (BAPTISTA, 2007). Em 2010, 14 partidos (22 o total que elegeram parlamentares) continham membros signatários da FPE, totalizando 66, na seguinte proporção entre número de eleitos face a quantidade dos membros da frente evangélica:

Ano 2010		
Partidos	Total Eleitos no Partido	Porcentagem Evangélica sobre o total
PRB	8	100%
PTC	1	100%
PSC	17	64%
DEM	43	33%
PR	40	26%
PMN	4	25%
PSB	34	22%
PV	14	21%
PDT	26	15%
PTB	22	14%
PSDB	53	12%
PMDB	78	8%
PT	88	3%
PP	44	2%

Fonte: DIAP 2010a/tabelas do autor

A retomada do crescimento entende-se alavancada pelo destaque conseguido por parte dos parlamentares religiosos na última legislatura, principalmente relacionados as leis analisadas anteriormente e o protagonismo que tiveram na “defesa dos valores cristãos”. Próximos das bases, os pastores apresentam-se como portadores da vontade geral, assim como da vontade de Deus, jogando com os elementos simbólicos do mundo do direito e da política com fito de conseguirem apoio da população (WERMUTH; NERLING, 2019, p.7)

O PRB manifesta sua origem Iurdiana tendo 100% de seus parlamentares signatários da FPE pertencentes a IURD. O PTC também obtém o 100%, embora quantitativamente tenha pouca expressão. Já na proporção quantitativa sobre o percentual o PSC apresenta forte crescimento. Oposto a isso, os partidos que lideram em termos de menor representatividade evangélica são o PP e o PT com 2% e 3%, respectivamente.

A 54ª legislatura foi marcada por uma série de polêmicas relacionadas aos pastores e as pautas legislativas – que serão analisadas no próximo capítulo - , principalmente na figura de Silas Malafaia e o combate aos homossexuais, assim como a continuidade das pautas inacabadas da última legislatura, o que impulsionou crescimento ainda maior da banca na legislatura seguinte, conforme tabela:

Ano 2014		
Partidos	Total Eleitos no Partido	Porcentagem Evangélica sobre o total
avante	1	100%
PEN	2	100%
PSL	6	100%
PRB	21	85%

PSC	13	75%
PHS	5	66%
PODE	4	57%
PP	38	55%
SD	15	53%
Dem	21	45%
PSB	34	44%
PSD	37	40%
PDT	19	36%
PR	34	35%
PCdB	10	33%
PMDB	66	33%
PPS	10	33%
PSDB	54	33%
REDE		30%
PTB	25	28%
PROS	11	27%
PV	8	25%
PT	69	11%

Fonte: Câmara dos Deputados 2015/Tabela do Autor

Totalizando, assim, 199 assinaturas, dessas, 185 relativas a parlamentares em mandato (181 Dep. e 4 Senadores), número que demonstra um crescimento e um número total nunca antes visto de protestantes no congresso (DEPUTADOS, 2015). Nesse cenário, o PEN e o e AVANTE apresentam 100% embora com baixa representação, junto ao PSL que também tem sua totalidade evangélica. O destaque se dá no elevado índice do /PSC (75%) e do crescimento dos legisladores eleitos pelo PRB (85% evangélicos da Universal do Reino de Deus).

Além disso, observa-se que em geral a proporção que os parlamentares signatários da FPE aumentaram na maioria dos partidos, o que, dentre outras coisas, possibilitou finalmente a oficialização da frente que agora passa a atender os requerimentos para. Os dados ficam ainda mais interessantes quando se contrasta o

número de eleitos na última eleição, por partido, e a proporcionalidade evangélica em cada um deles:

PARTIDO	2010	PARTIDO	2014	DIFERENÇA
PT	88	PT	69	-19
PMDB	78	PMDB	66	-12
PSDB	53	PSDB	54	1
PP	44	PP	38	-6
PSD		PSD	36	36
PR	40	PR	34	-6
PSB	34	PSB	34	0
PTB	22	PTB	25	3
DEM	43	DEM	21	-22
PRB	8	PRB	21	13
PDT	26	PDT	19	-7
SD	x	SD	15	15
PSC	17	PSC	13	-4
x	x	PROS	11	11
PPS	12	PPS	10	-2
PCdoB	15	PCdoB	10	-5
PV	14	PV	8	-6
PSOL	3	PSOL	5	2
PHS	2	PHS	5	3
x	x	PODE	4	4
PRP	2	PRP	3	1
PMN	4	PMN	3	-1
PTC	1	PTC	2	1
x	x	PATRI	2	2
x	x	DC	2	2
PSL	1	PSL	1	0
PRTB	2	PRTB	1	-1
AVANTE	4	AVANTE	1	-3

Fonte: CAESAR,2018 /Tabela do autor

Esses cruzamentos permitem observar algumas construções: **(a)** dez dos partidos que aumentaram número de eleitos (dentre os 12 que aumentaram), tem como membros um ou mais deputados evangélicos, assim como em todos os partidos a porcentagem de deputados evangélicos componentes do partido aumentou comparados com a última eleição. Assim como também **(b)** dez

partidos diminuíram o número de eleitos. Desses, quatro já eram signatários da bancada, dentre os 6 restantes, 4 passaram a ser. Ainda assim, constata-se um aumento no número de evangélicos nesses partidos, ou seja, não por ter aderido aos evangélicos que perderam eleitores, mas sim justamente por terem aderido aos evangélicos conseguiram manter um núcleo de eleitores.

4 CRUZADA CRISTÃ: CATÓLICOS E EVANGÉLICOS “EM DEFESA DA FAMÍLIA”

Não obstante a dificuldade de conseguir dados e estudos acerca da presença da igreja católica no congresso, especialmente da RCC, no sentido de conter ali parlamentares praticantes e ativistas pela denominação, a partir de 2010, vê-se certa mescla dos movimentos, uma espécie de união provisória para combater as pautas progressistas que estavam em voga. Por isso, neste capítulo, reúne-se as duas denominações e busca se trabalhar a articulação de ambas nas pautas. Ainda que não fiquem tão divididas quanto na última década, acerca do protagonismo católico no aborto e evangélico na lei da homofobia, essa união ocorre não em termos formais, mas sim na atividade prática de ambas que passam a apoiar mutuamente os pontos defendidos.

Retornando o ano de 2011, logo após o arquivamento da PL 122/06 em janeiro, menos de um mês depois o mesmo é desarquivado por iniciativa da senadora Marta Suplicy e dá início a segunda parte dessa trama, com primeiro capítulo sendo o revide imediato vindo da Marcha para Jesus. O tradicional evento, na sua 19ª edição, insere-se num contexto de recém aprovação da união homoafetivas pelo STF, desarquivamento da lei da homofobia e a pressão sobre a descriminalização do aborto. Sentindo-se ameaçados, os religiosos radicalizam suas pautas, com destaque a atuação e falas do Pastor Silas Malafaia. O pastor, após protestos indignados sobre a decisão recente

do STF, discorre sobre a PLC 122 “Ninguém aqui vai pagar de otário, de crente, não. Se for contra a família não vai ter o nosso voto (GALHARDO, 2018, s/p)”.

De sorte que os argumentos relativos à liberdade de expressão religiosa não conferem novidade, sendo os mesmos já arguidos na época da propositura e orbitando garantias fundamentais de liberdade. Todavia o que surpreende é massiva mobilização, com números que divergem entre as estimativas de 1 milhão (Política Militar) e 5 milhões (organizadores do evento), mas que sobretudo são expressivos. (GALHARDO, 2018, s/p). Dentre outras figuras parlamentares, Crivella participa e qualifica o evento “não deixa de ser um ato político”, adotando um tom ameno e desdobrando-se em argumentos jurídicos, acerca da liberdade de expressão ou do ativismo do STF (GALHARDO, 2018, s/p).

Novamente Malafaia aparece e apresenta-se como porta voz do grupo que entrega um abaixo assinado com mais de um milhão de assinaturas contra o projeto de lei 122/06, em ato com cerca de 25 mil participantes, enaltecendo os mesmos argumentos já vistos e destacando que isso seria um “*privilegio das minorias*” (CASTRO, 2011). Observa-se que o tema, certa maneira, passa a ser comum às igrejas cristãs a partir de 2010. O referido documento entregue pelo pastor da Assembleia de Deus remonta a arguições anteriores da própria RCC, ainda em 2007, documento intitulado “*Evangélicos e Católicos contra a PL 122/06*”, em que repetem os monótonos argumentos sobre a inconstitucionalidade da proposta e enaltecem a separação entre igreja estado, observando suas arguições estritamente jurídicas (RCC, 2007).

Em caso muito parecido, a RCC também organiza um abaixo assinado a ser entregue ao Congresso, mas dessa vez com outra proposta, manifestando-se contra a descriminalização do aborto, através do bispo Dom Azcona e do repúdio a descriminalização (2010). Acerca do tema, nas eleições de 2010, um bispo católico orienta seus fiéis a não votarem no PT e votarem apenas em candidatos que são

contra as propostas acerca da descriminalização. A orientação é confrontada pelas “Católicas pelo Direito de Decidir” que são respondidas com duras críticas da CNBB, fato não inédito, caracterizando o movimento como não vinculado a Igreja Católica (DIAP, 2010b). Como resposta padrão legislativa, pautando-se pelo momento, registra-se no Congresso a Frente Parlamentar Mista em Defesa da Vida – Contra o Aborto, com 164 parlamentares em atuação, entre evangélicos e católicos.

A 54ª legislatura ainda compreende discussões sobre o “kit-gay”, o que não será estudado neste trabalho, visto recorte que se propunha. Em síntese, observa-se um acirramento dos movimentos religiosos no combate a pautas específicas sob o discurso da “Família e dos Valores”, que dão o tom conservador que tem ascendido na sociedade.

Ao fim, a PL 122/06 foi arquivada em 2015 e assim segue na disputa com as frentes conservadoras. Já a legislação referente ao aborto encontra-se hoje na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 442, no STF, que deverá decidir sobre o tema, até a data presente, sem definição. Também em 2015, é relançada a Frente Parlamentar Mista em Defesa da Família e Apoio à Vida, sob a liderança do senador evangélico Magno Malta. Dentre as pautas, destaca o projeto do Estatuto da Família, que, segundo ele, significaria “manter valores, violados com campanhas pelo reconhecimento do aborto, casamento homossexual e legalização do aborto e das drogas”. Ainda segundo o representante, a redução da maioria penal será uma das bandeiras da frente (NOTÍCIAS, 2015).

É interessante perceber como a partir de pautas e pontos bem específicos foi possível alimentar um reativar conservador no Brasil. Não se trata de um renascer, visto que o conservadorismo já habita o país há anos, mas sim de um movimento de ativação protagonizado pelas neopentecostais, de ambas denominações, que evocam uma remoralização da sociedade, em defesa da preservação de direitos tradicionais. Nesse sentido, compreende-se que embora leis não tão

gravosas tenham sido aceitas nesse período – face a enxurrada de reformas na LEP da última década -, foi forte o movimento de resistência a medidas progressista, o que é tão significativo quanto.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho de Carolina assinala três vertentes legislativas: minimalismos, abolicionismos e eficientíssimo penal. A autora sinaliza o congresso enquanto um espaço de disputa entre as correntes, mas que tem visto prevalecer uma inflação em leis penais pautadas pelo eficientíssimo, sendo este populista e despreocupado com uma análise mais técnica das consequências, enfim, ausente um estudo de impacto legislativo (FERREIRA, 2016, p.37).

Cabe frisar que dentre as vertentes religiosas também há muita dissidência, movimentos contrários como as Católicas pelo direito de decidir, ou pastores favoráveis separação entre igreja e Estado. Contudo, este trabalho verificou a dominância das vertentes religiosas mais conservadoras, como a Assembleia de Deus (pentecostal) e as que dedicou mais atenção, as neopentecostais: Renovação Carismática e Igreja Universal do Reino de Deus.

Sua caracterização como neopentecostais se dá num terreno teológico ainda em discussão. Entretanto, acredita-se que sua cosmovisão, a demonologia, as características de culto e a centralidade do espírito santo em ambas, são suficientemente diferentes e caracterizam um movimento novo que tem crescido tanto em número de adeptos quanto em influência na sociedade. Verificou-se, também, que as formas de dominação aplicadas em cada uma das vertentes são diferentes e estão diretamente vinculadas ao funcionamento de cada uma das igrejas.

A dominação carismática e tradicional, (protestante e católica, respectivamente), possuem discursos específicos que articulam o Poder Pastoral em diferentes formas de governo, mas que, ao fim, apresentam uma imagem geral de conservadorismo. Se pautou-se esse estudo sob o campo das formas de governo é justamente por compreender que o crescimento no número de eleitos vinculados a alguma manifestação religiosa, especialmente as duas focadas, se deu por uma relação anterior ao campo político institucional, passando pela formação dos sujeitos, na coerção a uma ética cristã rígida e conservadora, que se articula no crescimento dos grupos de jovens das paróquias, na expansão dos canais, rádios e demais veículos de comunicação religiosos.

Nesse momento do trabalho, resgatou-se a técnica de poder pastoral como forma de governo, de direcionamento de condutas. A hipótese deste trabalho é que tal técnica não tenha caído em desuso, mas sim, tenha se incorporado as instituições, tenha se laicizado, moldado e ao mesmo tempo tomado forma daquilo que se chama de Estado moderno. De fatos os movimentos religiosos no congresso não ofereceram resistência ao crescimento do encarceramento em massa e nem ao recrudescimento das medidas penais, mas tampouco demonstraram especial interesse no tema durante muito tempo. Apenas por volta de 2006, 2007, a partir de pautas específicas, ganham força e destaque, passando a apoiarem-se num discurso de remoralização da sociedade que se alastrou a toda legislatura.

Em uma análise conjuntural, percebe-se que o populismo punitivo, senso comum criminal que orienta a mais prisões, mais tipificações, passa a ser consonante as reivindicações dos neopentecostais. Por meio da técnica pastoral de direcionamento de consciência, passa-se a utilizar de mecanismos penais como instrumentos de coesão política, de unidade do rebanho, de manutenção do eleitorado abrigado sob um conjunto de valores tutelados, demarcados sob o signo da religião, realizando a distribuição negativa e positiva de direitos.

Data de Submissão: 13/03/2020

Data de Aprovação: 14/04/2020

Processo de Avaliação: *double blind peer review*

Editor Geral: Jailton Macena de Araújo

Editor de Área: Jailton Macena de Araújo

Assistente Editorial: Bruna Agra de Medeiros

REFERÊNCIAS

AZCONA, Dom José Luis. **Os Direitos Humanos e o Aborto**. 2010. Disponível em: <<https://www.rccbrasil.org.br/espiritualidade-e-formacao/mais-lidas-artigos/521-os-direitos-humanos-e-o-aborto.html>>. Acesso em: 04 ago. 2018.

BAPTISTA, Saulo de Tarso Cerqueira. **Cultura política brasileira, praticas pentecostais e neopentecostais**: A presença da Assembléia de Deus e da Igreja Universal do Reino de Deus no Congresso Nacional (1999-2006). 2007. 562 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências da Religião, Universidade Metodista de São Paulo Faculdade de Filosofia e Ciências da Religião, São Bernardo do Campo, 2007.

BATISTA, Gustavo Barbosa de Mesquita. Reforma Política, Democracia e Representatividade. **Prima Facie**, v. 17, n. 36, p. 5-13, dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/issue/view/2113/356>. Acesso em: 09 abr. 2020.

BRASIL, Igreja Presbiteriana do. **Julgai todas as coisas**: Uma Avaliação das Principais Crenças e Práticas da Igreja Universal do Reino de Deus. São Paulo: Igreja Presbiteriana do Brasil, 2007. Disponível em: <http://www.executivaipb.com.br/site/decisooes_importantes/IURD-2007.pdf>. Acesso em: 06 set. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Orçamento e Gestão**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Características gerais de população, religião e pessoas com deficiência. 2010. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/94/cd_2010_religiao_deficiencia.pdf. Acesso em: out. 2018

CAESAR, Gabriela. **Saiba como eram e como ficaram as bancadas na Câmara dos Deputados, partido a partido.**

2018. Disponível em:

<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numericos/noticia/2018/10/08/pt-perde-deputados-mas-ainda-tem-maior-bancada-da-camara-psl-de-bolsonaro-ganha-52-representantes.ghtml>. Acesso em: 11 dez. 2018

CAMPOS, Leonildo Silveira. **Teatro, templo y mercado:**

Comunicación y marketing de los nuevos pentecostales en la América latina. Quito-ecuador: Abyala-yala, 2000

DEPUTADOS, Câmara dos. **Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional.** 2015. Disponível em:

<<http://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=53658>>. Acesso em: 13 ago. 2018.

DIAP, Agência. **Eleições 2010:** CNBB de SP recomenda não votar em PT, católicas rebatem. 2010b. Disponível em:

<<http://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/14371-eleicoes-2010-cnbb-de-sp-recomenda-nao-votar-em-pt-catolicas-rebatem>>. Acesso em: 14 ago. 2018

DIAP, Agência. **Evangélicos crescem no Congresso;** PSC tem mais representantes. 2010a. Disponível em:

<<http://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/14637-evangelicos-crescem-no-congresso-psc-tem-mais-representantes>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

DUARTE, Tatiane dos Santos. **A participação da frente parlamentar evangélica no legislativo brasileiro:** ação política e (in) vocação religiosa. Ciências Sociais e Religião, Porto Alegre, v. 14, n. 14, p.53-78, jun. 2012.

ERON, Tia. **PRB 12 anos:** é hora de comemorar, mas também de esclarecer. 2017. Disponível em:

<<https://www.prb10.org.br/noticias/opiniaoprb-12-anos-e-hora-de-comemorar-mas-tambem-de-esclarecer/>>. Acesso em: 11 set. 2018.

FERREIRA, Carolina Costa. **O estudo de impacto legislativo como estratégia de enfrentamento a discursos punitivos na execução penal.** 2016. 182 f. Tese (Doutorado) - Curso de

Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2016. Disponível em:

https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20344/1/2016_CarolinaCostaFerreira.pdf. Acesso em: 10 out. 2018

FEUERBACH, Ludwig. **A essência do Cristianismo.** Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

FOUCAULT, Michel. **A Sociedade Punitiva**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2015

FOUCAULT, Michel. **Governo dos vivos**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2014

FOUCAULT, Michel. **História da Sexualidade II**. São Paulo: Editora Graal, 2006.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, Território e População**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2008.

GALHARDO, Ricardo. **Marcha para Jesus vira ato contra união homoafetiva**. 2011. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/marcha-para-jesus-vira-ato-contrainiao-homoafetiva/n1597044443203.html>>. Acesso em: 14 ago. 2018.

LOPES, Noemi Araújo. **A frente parlamentar evangélica e sua atuação na câmara dos deputados.2013**. 111 f. TCC - Curso de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/7140/1/2013_NoemiAraujoLopes.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2018.

MALTA, Magno. **Magno Malta vê cerceamento da liberdade de expressão em projeto que trata da homofobia**. 2008. Disponível em: <<http://magnomalta.com/index.php/pl-122-mainmenu-52/68-magno-malta-verceamento-da-liberdade-de-expressesem-projeto-que-trata-da-homofobia>>. Acesso em: 11 set. 2018.

MARIANO, Ricardo. **Neopentecostais: sociologia do novo pentecostalismo no brasil**. São Paulo: Loyola, 2005.

NICODEMUS, Augustus. **Diferenças entre IURD e igrejas evangélicas**. In <https://www.youtube.com/watch?v=nkjJTUprbFQ&feature=youtu.be>. Acesso em: agosto de 2017. Duração 1 h 25min.

NIETZSCHE, Friedrich. **Humano, demasiado humano**. São Paulo: Editora escala, 2013.

NIETZSCHE, Friedrich. **O Anticristo**. São Paulo: Editora Centauro, 2010.

NOTÍCIAS, Senado. **Relançada Frente Parlamentar Mista em Defesa da Família e Apoio à Vida**. 2015. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/05/20/relan-cada-frente-parlamentar-mista-em-defesa-da-familia-e-apoio-a-vida>>. Acesso em: 11 ago. 2018

NOVA, Canção. **Renovação Carismática Católica**. 2018.

Disponível em:

<<https://formacao.cancaonova.com/igreja/doutrina/renovacao-carismatica-catolica/>>. Acesso em: 06 set. 2018.

O. Nascimento; B. Cavalcante; M. Gino; V. Almeida (orgs).

Intolerância religiosa no Brasil. Rio de Janeiro. Ministério dos Direitos Humanos, 2016.

SENADO, Agência. **Crivella apresenta voto em separado com mudanças ao PLC 122/06**. 2008. Disponível em:

<<http://legis.senado.leg.br/sicon/index.html;jsessionid=6E36DC63DD9E021BFDBCBD4D504C483#/pesquisa/lista/documentos>>.

Acesso em: 11 set. 2018.

SENADO. **Projeto de Lei da Câmara nº 122**, de 2006 -

(CRIMINALIZA A HOMOFOBIA). Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/79604.2018>. Acesso em: 27 ago. 2018.

SOUSA SANTOS, Boaventura. **Se Deus fosse um ativista dos direitos humanos**. São Paulo: Cortez, 2014.

TREVISAN, Janine. **A Frente Parlamentar Evangélica**: Força

política no Estado laico brasileiro. Numen: Revista de Estudos e Pesquisa da Religião, Juiz de Fora, v. 1, n. 16, p.581-609, jul. 2013

VATICANA, Libreria Editrice. **Catecismo da igreja católica**. São Paulo: Editora Paulinas, 2000.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**.

São Paulo: Editora Martin Claret, 2016.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Brasília, UNB, 1999.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; NERLING, José Ricardo Maciel. A Democratização da Justiça Brasileira entre Símbolos, Rituais e “Juridiquês”: notas por uma justiça cidadã.: Notas por uma Justiça Cidadã. **Prima Facie**, [s.l.], v. 18, n. 38, p. 01-27, 26 out. 2019. Disponível em:

<https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/47073/28099>. Acesso 09/04/2020

ZACCONE, Orlando. **Acionistas do Nada**. Rio de Janeiro: Revan, 2017.

Neopentecostals And The Punitive Power: Religion As A Political Statue

Jackson da Silva Leal

Alex da Rosa

Abstract: The present work presents a fragment of a larger research, about the Brazilian legislative reforms after the 2000s, whose specific focus at this moment is the demonstration of the transformation of religious discourse into a political platform, especially in a conservative criminal political directive and that coincides with the punitive populist discourse. The central objective is to demonstrate how the heightening of punitive power and its exacerbation is linked in some way to a neo-Pentecostal religious agenda, in a perspective of using religious elements as an electoral agenda and also guiding political positions in the criminal field. The qualitative and quantitative methodology was used to demonstrate the advance of representativeness of neo-Pentecostalism in the National Congress, as well as parliamentary speeches to highlight the punitive populist narrative. It is believed with this study to be able to contribute to the understanding of the phenomenon of the advancement of penal structures in Brazil, especially in terms of alternative political and criminal agendas to institutional violence.

Keywords: Punitive populism. Neoliberalism. Religion. Neopentecostals.

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2020v19n41.51111>

Conteúdo sob licença *Creative Commons*: Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)



O Direito Das Gentes Como Discurso: O Tráfico Internacional De Escravos Sob A Luz Do Saber Jurídico (1839-1850)

Gustavo Pinto de Sousa *

Instituto Nacional de Educação de Surdos (INES), Departamento de Ensino Superior (DESU/INES), Laranjeiras, Rio de Janeiro, Brasil.

ORCID <https://orcid.org/0000-0002-7539-2497>

Resumo: O presente artigo tem como objetivo analisar a literatura jurídica sobre o direito das gentes e seus efeitos jurídicos no debate internacional sobre a supressão do tráfico de escravos. Nesse sentido, a análise perseguirá como a literatura dos manuais de direito oitocentista debruçaram-se acerca dos elementos de Direito das Gentes para balizar as disputas jurídicas em relação às regras internacionais das nações no século XIX. Sendo assim, o palco das disputas do Direito das Gentes levará em consideração as contendas políticas e jurídicas que envolveram países como Brasil, Portugal e Inglaterra no que tange aos problemas sobre a interrupção do tráfico de escravos pelas águas do Atlântico Sul. Em termos metodológicos, o texto parte das contribuições da análise do discurso na vertente francesa. Ilumina-se nas fontes a produção dos sentidos jurídicos em relação ao Direito das Gentes. Ademais, o artigo iluminará um entrecruzamento interdisciplinar e metodológico entre a História e o Direito ao tomar o Direito das Gentes como um discurso/saber. Por fim, o texto apresentará como as regras do Direito Internacional foram utilizadas para dar um sentido de legalidade, legitimidade e justiça em relação a permanência ou não do tráfico internacional de escravos.

Palavras-chave: Direito das Gentes. Tráfico Internacional de Escravos. Comparação histórica e jurídica. Discurso.

* Professor Adjunto no Departamento de Ensino Superior no Instituto Nacional de Educação de Surdos (DESU/INES).

E-mail: gsousarj@gmail.com



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2020v19n41.44266>

O Direito Das Gentes Como Discurso: O Tráfico Internacional De Escravos Sob A Luz Do Saber Jurídico (1839-1850)

Gustavo Pinto de Sousa

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

[...] *ius gentium* significava “a lei comum das nações”, ou seja, uma convenção que foi um apêndice do direito civil e destinava-se a facilitar as relações com os estrangeiros. Mais tarde, *ius gentium* foi denotando usos comuns observados no comércio e nas relações em geral¹.
(CÍCERO, por LETWIN, 2005, p. 43)

Jamais pode uma soberania firmar-se em detrimento de outra soberania.
(ROUSSEFF, 2013)

Um homem e uma mulher de tempos históricos diferentes. Cícero, pensador romano, discutia a pertinência da lei na organização da Roma republicana. Em seus estudos, o paralelo entre a lei e a razão eram condições fundamentais para as relações sociais e o funcionamento da República. Entre *lex* e *ius*, Cícero considerava a primeira como a lei escrita, na qual seu direcionamento era normativo e autoritário, enquanto o *ius* aproximava-se dos costumes, das formas não escritas e das prescrições das ideias. Em suma, o *ius* contemplava

¹ Tradução nossa.

aspectos do direito natural de respeito aos costumes, e a *lex* tinha por objetivo o ordenamento e a disciplinarização da sociedade.

O *ius gentium*, no sentido de Cícero, era um campo de saber jurídico no qual havia um direito comum das e paras as “nações”. Sua logicidade tem por finalidade um arranjo de um “direito civil comum” para “irmandade”. Assim, ele arbitraria as diferenças entre os povos. Seu *ius gentium* tem por escopo harmonizar as relações jurídicas entre as diversas “gentes” no plano exterior, isto é, era uma forma de Roma se concatenar com os “outros”.

No episódio de denúncia do grupo *Wikileaks* (2013), de espionagem da presidenta Dilma Rousseff pelo governo Barack Obama, azedaram as relações diplomáticas entre Brasil e Estados Unidos. Na ocasião, estava programada uma visita oficial da mandatária brasileira aos Estados Unidos, que foi cancelada em virtude da publicação do *Wikileaks*.

A resposta brasileira, na época, ocorreu no Debate Geral da 68ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York, quando Dilma Rousseff expôs que nenhuma soberania deveria ser firmada em desvantagem de outrem. Essa recente contenda só foi resolvida em junho de 2015, quando a presidenta e Obama encontraram-se em Washington em uma visita de quatro dias, na qual discutiram temas como comércio, defesa e educação.

Distintos no tempo e no espaço, Cícero e Rousseff protagonizaram uma cena comum para este artigo: *o uso político do direito das gentes*. Ambos reclamavam que a “lei comum das nações” deveria ser respeitada, pois seu objetivo era facilitar as relações entre os estrangeiros. Ademais, quando se comparam esses dois atores, tem-se como proposta a elaboração de um *mosaico discursivo* do direito das gentes. Não uma verticalização dos teóricos sobre o direito das gentes, mas uma experimentação dos sentidos acerca desse campo jurídico.

A problematização de um mosaico discursivo seguiu as orientações de Michel Foucault nos estudos a respeito do que é

discurso e enunciado. Para ele, uma formação discursiva leva em consideração “uma regularidade (ordem, correlações, posições e funcionamentos, transformações) (FOUCAULT, 2009, p.43)” que tem como objetivo explicar “como e por quê” do ordenamento dos objetos. Em linhas gerais, a análise dos manuais de direito das gentes como um conjunto de enunciados jurídicos propõe-se explicar as regras do jogo. Ou, como observou o “filósofo-historiador”, entender “o conjunto das regras que tornaram possíveis, simultânea ou sucessivamente, descrições puramente perceptivas (FOUCAULT, 2009, p.38)”. Por isso, o discurso jurídico acerca do direito das gentes constitui-se em um conjunto de enunciados que estavam na materialidade dos manuais. Por sua vez, esse discurso/saber operou com as precauções de como deveriam se comportar as nações no plano internacional.

Entre os mais variados períodos históricos, a relação entre as “gentes” necessitou ser equacionada em razão dos interesses, que nem sempre eram comuns. Assim, proponho uma narrativa de enunciações que investigaram o campo do direito das gentes como horizonte de estudo. Dessa forma, o fio condutor deste texto será a análise de como os autores *publicistas* entendiam o direito das gentes nos manuais jurídicos do século XIX e quais eram suas matrizes teóricas.

Portanto, é importante mencionar que essas verificações partem de como os juristas avaliaram a questão. Assim, o direito internacional, como afirmam Accioly, Silva e Casella (2011, p.48), era uma esfera de conhecimento bidimensional, uma vez que tratava de querelas provenientes da terra e do mar, quando os “Estados” questionavam suas redes de poder. E por que esses autores? A justificativa é que na maior parte da bibliografia usada pelos juristas do direito das gentes no século XIX, e que serão objeto de análise, esses homens aparecem referenciados como matrizes de pensamento. Sendo assim, no tópico abaixo se discutirá como os juristas lidaram com as questões relativas ao saber jurídico do Direito das Gentes.

2 UM MOSAICO DISCURSIVO DO *IUS GENTIUM* NOS MANUAIS JURÍDICOS

Nos manuais jurídicos oitocentistas brasileiros e portugueses de Silvestre Pinheiro Ferreira (1834), Vicente Ferrer Neto Paiva (1839) e Pedro Autran da Malta Albuquerque (1851), os chamados “autores modernos”, da perspectiva da escolástica medieval e da filosofia do direito alemã, aparecem como matrizes discursivas dos problemas do direito das gentes.

No texto de Pinheiro, destaca-se o diálogo com as ferramentas de direito das gentes de Francisco de Vitória, Christian Wolff e Emmerich von Vattel, enquanto, nos escritos de Paiva, a filosofia do direito alemã, composta por autores como Cornelius van Bynkershoek, Samuel Pufendorf e Cristian Wolff e Albuquerque, que, no título de seu manual, indicava que seu estudo estava embasado “segundo as doutrinas dos escritores modernos”, estabelecendo interseções com Vitória, Grócio, Pufendorf, Bynkershoek, Vattell, J. J. Burlamarqui e Georg-Friedrich von Marten, e, em certa medida, com Jeremy Bentham.

Francisco de Vitória (1458-1546) considerava que a presença dos Estados constituía uma unidade. Denominada por ele *orbe*, a função do direito das gentes era “compreender as normas que a razão natural estabeleceu entre as nações” (ACCIOLY & OUTROS, 2011, p. 74). A *orbe* seria uma comunidade internacional jurídica e moral na qual existiria uma interdependência entre as nações. Em Vitória, o direito das gentes não é apenas a constituição de um pacto estabelecido entre os homens e as nações. Ele fornecia as condições necessárias para o funcionamento da lei, pois, se existe um pacto de homens no corpo interno da nação, ele poderia ser, externamente, respeitado pelo bom desempenho da *orbe*.

A partir disso, há em Francisco de Vitória uma relação entre direito das gentes e direito natural, pois, enquanto o primeiro se propõe a universalidade, o segundo se constituiria na “garantia” e nos “deveres” que cada grupo social pratica no universo da cultura jurídica. Nesse sentido, os escritos de Vitória tiveram como alvo a experiência espanhola na conquista da América, em que ele fazia críticas às formas de dominação. Portanto, defendia a tese da *orbe*, pois não acreditava no isolamento das “gentes” de forma inorgânica. Para ele, os povos estavam vinculados tanto pelo direito natural quanto pelo direito das gentes. Ou, como afirmou Accioly, Silva e Casela, havia uma interligação pelo “estado de natureza e pelo contrato social” (ACCIOLY & OUTROS, 2011, p. 74).

Hugo Grócio (1583-1645), ao contrário da formação escolástica de Vitória, fundamentou o direito das gentes como um universo de estudo científico. Autor do livro *Mare liberum*, publicado em 1608 a pedido da Companhia Holandesa das Índias Orientais, o texto era uma crítica ao monopólio de rotas marítimas e territórios conquistados por Estados modernos como Portugal, Espanha e Inglaterra. Nas tramas do livro, Grócio questionava o uso dos mares por esses Estados e defendia a liberdade de navegação e comércio.

Nele, o direito das gentes era definido como uma regra em que “todas as gentes podem [se] relacionar e negociar entre si” (PADOIN, 2013, p.124). Como destacou Padoin, “os que restringiam o direito das gentes de terem a liberdade restringiam a própria condição do ser humano” (PADOIN, 2013, p.124). Há em Grócio, assim como em Vitória, uma inter-relação entre o direito das gentes e o direito natural, na qual o desrespeito mútuo de ambos era uma violação à natureza. A premissa do mar como espaço não disciplinarizado era definida por Grócio desta forma: “Deus que rodeou as terras do oceano por todas as partes o fez navegável, e os ventos violentos ou pacíficos não soprando sempre na mesma região” (PADOIN, 2013, p.124), ou seja, sob o oceano não poderia haver jurisprudência governamental.

Sem incorrer em anacronismo, o princípio dos *bills* — *Palmerston* e *Aberdeen* — ignorava os escritos de *Mare liberum* defendidos por Grócio. Na contramão desse autor, a política de supressão do tráfico de escravos defendida pelos britânicos disciplinarizar a partir das práticas de governamentalidade o uso do oceano Atlântico, tratando-o como um problema a ser resolvido pela pressão marítima britânica.

Samuel Pufendorf (1632-1694), pela via do jusnaturalismo — racionalismo, natureza e individualismo —, seguia as orientações de Grócio ao defender que o direito das gentes era um campo de conhecimento assentado no direito natural. Em seus trabalhos, a noção de igualdade jurídica dos Estados foi o fio condutor da definição de direito das gentes como um “direito interestadual” embasado na razão. Seu ímpeto em secularização do direito das gentes afastava-se do sentido escolástico.

Cornelius van Bynkershoek (1673-1743), na orientação do direito positivo, assim como Pufendorf, definia o direito das gentes como um direito interestatal. E como Grócio, defendia que os oceanos eram espaços de livre navegação. Entretanto, inaugura a tese de que, “se o alto-mar não pode ser reclamado por nenhum Estado, a faixa de mar próxima da costa pode ser reclamada pelo Estado costeiro” (ACCIOLY & OUTROS, 2011, p. 92), ou seja, Bynkershoek instaurou o princípio da linha de respeito medida em muitos dos escritos oitocentistas como o alcance de um tiro de canhão.

Christian Wolff (1679-1754), na constituição da “*civita maxima*”, definia uma espécie de “quase pacto”, no qual deveria existir uma cooperação entre os indivíduos e a nação em prol da segurança. Para ele, a fórmula do direito das gentes consistia em que “as sociedades, os povos, as nações são pessoas jurídicas, que entram em estado de independência natural, mas mesmo assim obrigadas a cumprir umas em relação às outras com os deveres da humanidade e da caridade” (ACCIOLY & OUTROS, 2011, p. 97). Em suma, o direito das gentes, em Wolf, reunia as noções do direito natural, do mesmo

modo que das relações de poder e do direito civil. Foi dessa correlação entre direito natural e direito civil aplicado às nações que o próximo “autor moderno” esboçar o raciocínio de um direito das gentes necessário.

Emmerich von Vattel (1714-1767) foi um dos autores mais referenciados entre os manuais jurídicos acerca do direito das gentes. Von Vattel argumentava que a relação entre os Estados era pautada por suas soberanias. Como pontuam Aciolly, Silva e Casella, “os Estados se fazem os únicos juízes de seus atos, de seus direitos e deveres” (ACCIOLY & OUTROS, 2011, p. 99-100). Isto é, a igualdade soberana dos Estados funcionava como princípio norteador do direito das gentes. Segundo Von Vattel, “o direito das gentes é a ciência do direito que tem lugar entre nações ou Estados, assim como das obrigações correspondentes a esse direito” (VATTEL, 2004, p.1).

Von Vattel, que tratava a nação como uma pessoa jurídica, entendia que a aplicação do direito das gentes passava por executar as regras do direito natural às nações. Ele compreendia que o direito das gentes emergia como “um direito da natureza aplicado às nações” (VATTEL, 2004, p.2). Entretanto, atenta para que o direito natural não era praticado de forma idêntica por todos, por isso considerava que era preciso construir um ideal comum das regras básicas de convivência. De certa forma, esse problema do direito natural foi colocado em pauta com a legitimidade ou não do tráfico intercontinental e da escravidão no século XIX. Se antes ela era aceita, como cobrar a partir de então que a escravidão era um atentado ao direito natural e, conseqüentemente, ao direito das gentes?

Nesse sentido, Vattel entendia o direito das gentes como necessário, no qual o direito natural “universalizado” seria aplicado às nações. E por que necessário? Para ele, seria uma forma de harmonizar a obrigação entre as “pessoas jurídicas” — as nações — perante os direitos e deveres. Assim, em caso de desrespeito ao direito das gentes, afirmava que “todas as nações estão no direito de reprimir pela força

aquela que viole abertamente as leis da sociedade que a Natureza entre elas estabeleceu” (VATTEL, 2004, p.10).

Na definição de direito das gentes positivo, Vattel condicionou três subdivisões para esse campo: o direito das gentes voluntário, convencional e costumeiro. O primeiro era o reconhecimento de que as nações são livres, independentes e iguais. A partir dessas prerrogativas, caberia a elas projetar esse sentimento ao plano externo com o escopo de equilibrar a “administração de seus negócios e na busca de suas pretensões” (VATTEL, 2004, p.9).

O direito das gentes convencional, ou direito dos tratados, consistia nos “diversos compromissos que as nações podem assumir [e que] produzem uma nova espécie de direito das gentes, que se chama convencional, ou dos tratados” (VATTEL, 2004, p.10). Para Vattel, essa modalidade não tem caráter universalizante, mas de foro particular, obrigando, portanto, as partes contratantes a segui-lo. Essa forma de direito dos tratados, ou melhor, sua validade foi usada como compromisso jurídico pelos personagens envolvidos nessa trama.

Já o direito das gentes costumeiro funcionaria como um jogo de “certos princípios e práticas” (VATTEL, 2004, p.11), que era consensual entre as nações, ou, como Vattel denominava, de “costumes das nações”. Ele considerava que o direito das gentes costumeiro não era universal, sendo subordinando apenas às nações que o adotaram a partir de convenções como o Congresso de Viena, em 1815, a exercitar tal norma.

Nessa mesma escala, os *bills* podem ser usados como exemplos de direito das gentes costumeiro, pois foi uma tentativa de transformar no Brasil e Portugal a condenação moral do tráfico de escravos, seja pela via da filantropia, seja pela via da humanidade. Resumidamente, como discorreu Maria Medianeira Padoin, Vattel foi presença pela Ibero-América, nas faculdades de direito e em seus manuais jurídicos.

J. J. Burlamaqui (1694-1748) defendeu que entre as nações deveria existir uma lei que servisse de orientação para o comércio, que na maioria das vezes era a atividade que fazia com que os governos

estabelecem relações. A lei das nações seguiria o princípio de Thomas Hobbes, em que a lei natural dos Estados seria a definição do direito das gentes. Logo, ela seria inerente aos povos, e os chefes de Estado seriam os mecanismos utilizados para cuidar dos interesses das “gentes”.

Georg-Friedrich von Martens (1756-1821), considerado historicista do direito das gentes, buscou defini-lo como uma forma de solidariedade. Para ele, “o direito das gentes, fundado no direito natural, reconhece aos Estados direitos fundamentais” (ACCIOLY & OUTROS, 2011, p. 103). E o que seriam esses “direitos fundamentais”? O respeito às regras do direito natural, que para ele tinham pretensão à universalidade.

O *Manual do cidadão em um governo representativo ou princípios de direito constitucional, administrativo e das gentes*, de autoria de Silvestre Pinheiro Ferreira, foi publicado em Paris em 1834. De maneira geral, o ex-conselheiro de d. João VI, em seus escritos, discutia as bases de um Estado liberal e constitucional, assim como propostas reformistas ao Estado absolutista português. Ele debruçou-se sobre a nova construção do Estado português, pós-Independência do Brasil. Segundo Alexandre Ferreira de Souza, a relação de Ferreira com Brasil e Portugal pode ser experimentada da seguinte maneira:

Se, no Brasil, a vitória dos moderados significou uma vitória do pensamento de Ferreira, em Portugal [...] podem ser detectados os ecos do pensamento silvestrino; no encaminhamento da questão da representação — como se deu no Brasil —, na negação tanto do absolutismo quanto do democratismo. (SOUZA, 2009, p.8)

Dividida em dois tomos, a organização metodológica do texto segue a forma de “perguntas e respostas”, um diálogo jurídico, como propõe o autor. Além disso, a exposição dialógica do trabalho serve para “a instrução da mocidade, que é naturalmente chamada a reconstruir um dia o edifício social que a nos apenas é dado delinear o plano” (FERREIRA, 1843, p.1).

Nas preliminares do texto, ele advertia que o escopo do trabalho era conduzir os leitores de forma ampla sobre o exercício de um código geral. E que o livro foi escrito considerando a materialidade do Código Geral português, aprovado em 1831.

Em sua primeira parte, o manual faz um balanço dos princípios básicos do direito constitucional. Ao longo de suas 347 páginas, Pinheiro apresentou 12 conferências, que versavam sobre: direitos e deveres do homem e do cidadão, questão territorial, liberdade individual, segurança pessoal, sistema eleitoral, divisão de poderes e administração territorial.

Já o segundo tomo, com 596 páginas, é subdividido em Direito Administrativo e Direito das Gentes, com 12 e quatro conferências, respectivamente. No domínio administrativo, os temas recorrentes são as distintas juntas, a saber: artes e ofícios, comércio, agricultura e mineração, obras públicas, fazenda, justiça, instrução pública, saúde pública, exército, marinha, estadística e garantias subsidiárias.

Nas conferências palco da leitura do objeto, o direito das gentes, tem em sua exposição as seguintes temáticas: dos direitos e deveres das nações durante a paz, dos direitos e deveres das nações durante a guerra, das relações diplomáticas entre as nações e dos agentes diplomáticos. Assim, na interrogação de nº 889, “o que he o direito das gentes?”:

É o complexo dos princípios por que se devem regular os agentes dos diversos poderes políticos de cada nação, para que nenhum dano seja feito pelos seus membros aos direitos das outras nações. Chama-se também direito público externo ou direito das nações, e divide-se em direito das gentes positivo, e direito das gentes filosófico, natural ou universal. (FERREIRA, 1834, p.312)

Em linhas gerais, o direito das gentes, em Pinheiro, funcionaria como se os direitos e deveres dos homens também fosse aplicado às nações. Ademais, ele seguia as orientações dos *publicistas*, especialistas em direito público e política, principalmente oriundos da modernidade. O enunciado sobre direito das gentes em Ferreira dialogava com os sentidos de Pufendorf e Bynkershoek no que tange

aos agentes dos diversos poderes políticos de cada nação, isto é, uma forma de direito interestadual, no qual a finalidade era que houvesse uma convivência não arbitrária de uma sobre a outra.

De Vattel ele seguia a inclinação de que o direito das gentes é um exercício de direitos e deveres — direito público externo — aplicado às nações. Assim, como o suíço, Ferreira definia subdivisões no campo do direito das gentes, partindo do que seria o direito positivo. Em sua resposta sobre o que seria o direito das gentes positivo, ele respondia que era “o complexo dos princípios supramencionados que as diversas nações sem quebra de sua independência têm reconhecido, ou expressamente pelos tratados e convenções, ou tacitamente pelos usos e costumes” (FERREIRA, 1843, p.313).

Para Silvestre Ferreira, o direito das gentes positivo aproximava-se daquilo que Vattel classificava como direito das gentes convencional, no qual as nações administravam suas relações internacionais por meio de tratados ou convenções. Esses instrumentos jurídicos, portanto, objetivam normatizar, legalizar e conduzir a relação entre as nações, evitando que “nenhum dano seja feito pelos seus membros aos direitos das outras nações”.

Elementos de direito das gentes, de Vicente Ferrer Neto Paiva, foi publicado em 1839 pela Universidade de Coimbra. Homem de muitos *capitais simbólicos*, era professor catedrático da Universidade de Direito de Coimbra nas cadeiras Direito Universal e das Gentes, assim como associado a distintas acadêmicas de ciências em Portugal. Ademais, Paiva foi deputado vinculado ao *cartismo* e orientador de juristas portugueses na segunda metade do século XIX, quando arrefeceu sua carreira política.

Seu livro segue com dedicatória ao rei Fernando II, cônjuge de Maria II de Portugal, considerado incentivador das “artes” no cenário português. O autor notificou os leitores de que o texto era uma operação de escrita jurídica que levava em consideração as matrizes da filosofia do direito da Escola Alemã. Discorria Vicente Paiva: “os — Elementos do Direito das Gentes —, que se ensinam seguidamente no

mesmo anno, e que tínhamos escripto muito antes de termos conhecimento do estado actual da Philosophia em Alemanha” (PAIVA, 1839, p.1). Considerava tal escola uma vanguarda, que havia sido experimentada em seu livro anterior, denominado *Elementos de direito natural ou de philosophia de direito*, julgando necessário aplicar os autores alemães ao direito das gentes.

Seu objetivo, assim como o de seu conterrâneo, Silvestre Ferreira, era instruir a juventude sobre as regras básicas do direito. Em suas palavras, “temos para nós, que organizados destarte os Elementos de Direito das Gentes, se há de facilitar muito o seu estudo aos nossos discípulos, cujo aproveitamento só temos a peito” (PAIVA, 1839, p.1). Finaliza, portanto, que seu livro atendia à expressão latina *Est nobis voluisse satis — Quem quer, já fez metade. A boa vontade supre a obra*.

A composição do livro, em 113 páginas, traz cinco divisões. Na primeira parte, o autor dedicou-se a compreender os princípios gerais do direito das gentes. No segundo momento, estudou o direito das nações em tempos de paz, enquanto na terceira parte debruçou-se sobre o direito das nações em tempos de guerra. Na quarta parte, os meios de estabelecer, conservar e restabelecer a paz; e, por fim, as pessoas encarregadas de estabelecer, conservar e restabelecer as relações de paz.

Portanto, em seus princípios gerais de direito das gentes, Vicente Ferrer Neto Paiva definia que o “Direito das Gentes é a ciência, que trata das modificações do Direito Natural Puro, aplicado às relações sociais, que existem entre as nações tanto no tempo de paz, como de guerra” (PAIVA, 1839, p.1). De Wolff e Vattel, Paiva racionalizava o direito das gentes como uma ciência responsável por aplicar o direito natural às relações sociais das nações, e que ele deveria ser o norteador tanto em tempos de paz quanto em tempos de guerra. Em linhas gerais, a função desse campo jurídico era evitar os excessos entre as nações.

Em relação ao direito natural puro, o jurista português observou que deveria ser considerado quando o tema eram as relações internacionais. Para ele, o saber do direito natural aplicado ao direito das gentes fazia com que existisse uma harmonia entre as nações. Entretanto, alertou que os críticos do direito das gentes não consideravam esse domínio jurídico eficaz na arbitragem entre as nações pela ausência de uma instituição reguladora para tal atividade. Segundo Paiva, “outros têm negado a existência do Direito das Gentes pela falta d’uma instituição, que entre as nações se ocupe da execução do Direito e da administração da justiça. Porém estes confundem a existência do Direito com as garantias da sua execução”(PAIVA, 1839, p.2)

Paiva reconhecia o valor da crítica e respondia que já estava em tempos de os países da Europa pensarem um tribunal arbitrário para mediar os interesses das nações, como almejavam alguns filósofos, como o abade de Saint-Pierre e Kant. Em suas palavras:

O Direito das Gentes teria um tribunal, que administrasse justiça entre as nações da Europa, decidindo pacificamente as questões, que se originassem acerca dos seus direitos. As nações da Grécia nos tempos antigos, com a junta dos Amphicteis, as da Alemanha nos modernos, com a Dieta germânica. [...] Os congressos, que por vezes têm reunido, provam, que as nações da Europa tendem para esta instituição, e que sentem a sua conveniência política. (PAIVA, 1839, p.2)

Na esteira dos congressos europeus, Paiva usava as instituições históricas como exemplo para arquitetar uma agremiação que reunisse ou intermediar os interesses das nações. O tribunal de direito das gentes seria possível pelo amadurecimento que as “gentes” da Europa tinham em virtude de seu passado comum. Afinal, desde a Grécia antiga aos distintos congressos europeus pós-modernidade, os europeus têm organizado tratados e convenções entre si que discutiam comércio, casamento, guerra, questões territoriais, navegação, entre outros.

Todavia, a ênfase de Paiva de que “o Direito das Gentes teria um tribunal, que administrasse justiça entre as nações da Europa” e que “as nações da Europa tendem para esta instituição” aproxima-se de um sentimento excludente de que somente a Europa teria seus interesses defendidos. E que as demais nações não estariam preparadas para essa instituição.

Rocha, no texto “O ideal da paz e o utilitarismo: o europeísmo de Bentham”, discorre que o filósofo utilitarista partia do pressuposto de que o sentimento europeu em comum deveria uni-los em prol dos interesses das “gentes” europeias, determinado pelo “princípio de utilidade ou da maior felicidade do maior número” (ROCHA, 2002, p.463). Segundo Rocha, a criação do tribunal internacional proposto por Bentham deveria discutir “a liberdade de comércio, o abandono das colônias pelas potências europeias, a proibição de alianças ofensivas, a liberdade de imprensa e a supressão do secretismo nos atos políticos e administrativos”(ROCHA, 2002, p.468). E, diferentemente de Paiva, Bentham recusava a interpretação do direito natural oriunda das matrizes do direito das gentes.

Em *Princípios de direito internacional*, publicado em 1843, Jeremy Bentham faz um estudo em quatro ensaios do que esse campo jurídico deveria abarcar, divididos da seguinte maneira: a primeira seção trata dos “objetos de direito internacional”, seguida, na segunda seção, “de assuntos, ou da extensão pessoal do domínio da lei”; no terceiro ensaio, tratava-se “da guerra considerada em relação às suas causas e consequências”; e, por fim, “um plano para uma Paz Universal e Perpétua” (BENTHAM, 1843, p.1).

Na primeira avaliação, Bentham propõe uma questão em que se um cidadão tivesse de preparar um “código internacional, o que ele iria propor a si mesmo como objeto” (BENTHAM, 1843, p.1). A apresentação segue com uma série de outras indagações de quais deveriam ser o sentimento desse legislador ao fundamentar normas e direitos às nações.

Entretanto, o utilitarista reconhecia que não há qualquer corpo de lei ou instituição jurídica, assim como os demais especialistas do direito das gentes, que tivesse autorização para regular a conduta das nações. No entanto, se fosse ele o cidadão do mundo a escrever um Código Universal que buscasse a “Paz Universal e Perpétua”, ele estaria esboçado em cinco objetos, a saber:

O primeiro objeto do direito internacional para uma determinada nação: [...] consiste em não fazer nenhum prejuízo para as outras nações, respectivamente, tendo em conta o que é próprio de seu próprio bem-estar. 2. Segundo objeto: [...] consiste em fazer o maior bem possível para outras nações, salvando o respeito que é próprio de seu próprio bem-estar. 3. Terceiro objeto: [...] consiste em uma determinada nação não receber qualquer prejuízo de outras nações, respectivamente, salvando o respeito devido para o bem-estar dessas mesmas nações. 4. Quarto objeto: [...] consiste em tal estado que recebe o maior benefício possível de todas as outras nações, salvando o respeito devido para o bem-estar dessas nações. [...] 5. Quinto objeto: Em caso de guerra, fazer tais arranjos, que o mal mínimo possível pode ser produzido, de acordo com a aquisição do bem que é procurado. (BENTHAM, 1843, s.p. - Tradução livre)

O direito internacional, em Bentham, estava redigido a partir da noção de “bem-estar”. Além disso, os governos deveriam pautar as leis internacionais para evitar prejuízos, ou melhor, torná-los os menores. Nesse sentido, como utilitarista britânico e crítico aos mecanismos de colonização da Inglaterra, os escritos de Bentham mostram a “utilidade do direito internacional”. Ou seja, no “lugar de fala” dos *bills*, a supressão do tráfico seria um meio de garantir o bem-estar dos africanos. Já para os brasileiros e portugueses, a leitura do *bill* era de que essa política só traria prejuízos para suas nações.

Assim, Jeremy Bentham seria o filósofo contraponto dos manuais jurídicos. Considerado uma matriz da lei internacional — *international law* —, ele rompia com as orientações jusnaturalistas dos publicistas, embasadas no direito natural. Para ele, o “direito internacional é uma expressão nova mas fácil de entender, que substitui com vantagem o nome, ‘tão impróprio e tão insignificante’,

de direito das gentes” (ROCHA, 2002, p.466) Ele era ácido em sua crítica a seu campo jurídico por considerar que a relação entre as nações não se dava apenas pelos valores morais do direito natural; estava na cena do jogo o princípio da utilidade pública e privada.

Para ele, a metáfora “a maior felicidade do maior número” deveria ser o norteador da relação entre as gentes. Conforme analisou Rocha:

[...] a ordem tem o seu fundamento no interesse individual, e daí deduz-se um interesse geral surgido de considerações de utilidade e não de obrigações ou deveres morais; quer dizer, a ordem não resulta duma atitude filantrópica mas diplomática, que move os governantes de um Estado, em razão da própria utilidade, a ter em devida conta os interesses dos demais no momento de atuar na cena internacional. (ROCHA, 2002, p.467)

Apesar de não circular nas referências dos manuais, o princípio utilitarista de Bentham esteve presente nos debates acerca do direito das gentes. Nas fontes analisadas, não há uma condenação do direito natural, nem uma aceitação unânime do utilitarismo. No entanto, na administração da governamentalidade das “gentes”, o paralelo entre a valorização da moral e da natureza do homem e os interesses do utilitarismo para supressão do tráfico intercontinental de escravos caminhou na mesma trilha.

A tensão entre os escritos de Bentham e os de Paiva fica evidente quando ele definia que “o direito das gentes é tão válido aos olhos da razão e da justiça como o direito natural, cujas modificações expõem em sua aplicação às relações internacionais” (PAIVA, 1839, p.3). Assim, justiça e natureza humana caminhavam nos escritos do jurista português.

De Martens, Paiva considerou que o direito das gentes partia do princípio de solidariedade ou sociabilidade, não pelo viés utilitário, mas pela “natureza do homem” (PAIVA, 1839, p.3). E que, a partir disso, as relações jurídicas do direito das gentes passavam a ser administradas. Conforme Silvestre Ferreira, Vicente Ferrer Neto Paiva

também buscou classificar o direito das gentes, como filosófico e positivo.

O direito das gentes filosófico teria como equivalentes o direito das gentes primitivo ou natural, o direito público externo, o direito internacional, a lei primária das nações ou o direito das gentes por “autonomasia”, que deveria ser executado nas relações internacionais, conforme as matrizes de Vattel, com seu direito das gentes voluntário. Enquanto o direito das gentes positivo ou secundário “resulta dos tratados, ou convenções escritas, e dos usos geralmente observados entre as nações” (PAIVA, 1839, p.3).

Paiva, entretanto, reconhece que a independência das nações dificultava a vivência de um direito das gentes positivo pela ausência de um tribunal que fiscalizasse as regras estabelecidas. Para ele:

A independência das nações obsta a que entre ellas haja um Direito Positivo, na acepção d’esta palavra, pela falta d’um soberano comum, e d’um tribunal, que o aplique. Apesar disto é tal a necessidade, que os homens sentem em suas relações sociais, de regras fixas, que entre as nações da Europa se têm reconhecido não só o Direito Internacional Positivo Público, senão também um Direito Internacional Positivo Particular. (PAIVA, 1839, p.4)

Paiva admitia que dentro da Europa “iluminada” e “civilizada” existia o consenso de que as regras de convivência internacional eram importantes para evitar choques de interesses. Uma vez que a existência de um tribunal internacional como desejado por Paiva não ocorreu no século XIX, as nações europeias passaram a aplicar a noção de direito internacional positivo particular, que regulava as relações entre as “grandes sociedades” e estas com as “relações dos indivíduos de diversas nações”.

Em linhas gerais, para evitar o desarranjo entre elas, os assuntos que não pudessem ser amplos ao continente deveriam ser negociados em separado. E, se não houvesse um tribunal internacional, o direito das gentes de caráter particular tomou lugar a partir de mecanismos como: tratados, árbitros, mediadores, transações que pudessem estancar a possibilidade de contendas entre

as nações. Nesse “tribunal das contendidas”, partes das negociações se deram por essa via, como o pedido de intermediação de Portugal à França em negociar o tratado com a Inglaterra. Ou a solicitação de permanência das comissões, por parte dos brasileiros, para continuar a julgar as embarcações apreendidas no “infame comércio”.

O brasileiro Pedro Autran da Malta Albuquerque, em *Elementos do direito das gentes, segundo as doutrinas modernas*, teve seu livro editado pela Tipografia União, em 1851, na província de Pernambuco. Era professor da Faculdade de Direito de Recife, onde lecionou nas cadeiras de Direito das Gentes e Elementos de Economia Política. Seu trabalho tornou-se referência entre os bacharéis da Faculdade de Recife. Por exemplo, em 1889, em fins do Império, João Silveira de Souza, docente da instituição recifense, publicou *Lições elementares de direito das gentes inspirado no compêndio do Dr. Autran*.

Para Albuquerque, seu livro era um estudo sobre o direito das gentes a partir das matrizes modernas, e seu intuito era de que ele fosse útil à mocidade do Império, que desejava dirigir-se ao exercício das relações exteriores da pátria. O arcabouço do livro, constituído de 90 laudas, encontra-se dividido em três partes. Na primeira, ele dedicou-se a estudar os direitos absolutos dos Estados; em seguida, os direitos condicionais dos Estados e suas relações pacíficas; e, por fim, o direito dos Estados em suas relações hostis; sendo o estudo do direito das gentes inscrito na primeira seção.

Em suas noções preliminares, o jurista brasileiro esclareceu o que seria o direito das gentes: “O Direito das gentes (direito internacional, ou direito público externo) e o complexo das regras que a razão deduz como conformes a justiça, ou que se fundam em convenções expressas ou tácitas, e que servem de determinar o procedimento das nações entre si.” (ALBUQUERQUE, 1851, p.3)

Com seus pares juristas, Albuquerque argumentava que o direito das gentes estava embasado tanto na lógica positiva da razão quanto na natureza do comportamento do homem. Para ele, o direito

das gentes estava dividido entre “natural” e “positivo”, e o positivo subdividia-se em “direito pacticio — *tratados públicos* — e consuetudinário — *costumes com força obrigatória*”. Nesse sentido, há em Albuquerque um diálogo com os escritos de Vattel quando ele definia a existência de um direito das gentes convencional e costumeiro, no qual o primeiro operava em primazia sobre os tratados, e o segundo, pelos fundamentos e normas dos acordos entre as nações.

Sem negar a pertinência do direito natural no desenvolvimento no direito das gentes, Pedro Autran da Malta Albuquerque atribui sentidos distintos para o direito das gentes natural e positivo. Da maneira como ele descreveu, havia a *importância* do direito das gentes natural, no qual “ele nos ensina as regras de justiça, que as nações devem guardar entre si, não havendo convenções que as modifiquem; porque serve para suprir as lacunas dos tratados e do costume, e promover as mudanças ou alterações, que a boa razão requer”. (ALBUQUERQUE, 1851, p. 4). Enquanto o direito das gentes positivo requer uma *utilidade*.

Essa função consistia em que “as nações, para estabelecerem seus direitos recíprocos, nem sempre se limitam ao simples lume, muitas vezes incerto, da razão humana; e a falta de uma lei geralmente reconhecida recorrem a tratados, e aos usos diuturnos ou costumes, que lhes servem de regra” (ALBUQUERQUE, 1851, p.4)

No meio de *importância* e *utilidade* do direito das gentes, o jurista brasileiro não desconsidera as matrizes do direito natural, que consideravam que o direito das gentes era uma aplicação da razão humana às nações. Assim como não descartava a noção de utilitarismo de Bentham. Afinal, a obediência ao direito conforme ele assinalou tinha como intuito “conservar, aperfeiçoar e promover a sua felicidade” (ALBUQUERQUE, 1851, p.4). Ou seja, garantir a maior felicidade, mesmo que no Brasil isso não significasse a todos. Assim, Albuquerque compreendia que a universalização sem um tribunal era uma ação complicada.

Assim como Paiva, Pedro Albuquerque destacou a ausência de tribunais com competência para julgar a contenda entre as nações. Para ele, “entre as nações não há poder judiciário, nem executivo” (ALBUQUERQUE, 1851, p.5). E não cabia ao direito das gentes a atividade de julgar; pelo contrário, esse saber jurídico deveria ser uma ferramenta instrutiva, normatizadora e orientadora na relação entre as nações e seus agentes nacionais.

Sobre a inexistência de uma corte internacional, ele escreveu:

Ora, se entre as nações não há legislador, nem juiz, nem poder executivo, importa sobre maneira que ellas por todos os meios capazes de suprir a falta de uma legislação escripta determinem os seus direitos; e que na opinião pública e no ânimo dos governos se infunda o sentimento da justiça, e a firme resolução de a guardar fielmente para com os outros, porque esta disposição universal suprirá a falta de um juiz comum. (ALBUQUERQUE, 1851, p.3)

Portanto, para ele caberia às nações acordarem entre si o que seriam os direitos e deveres. Construir uma forma de direito das gentes voluntário, ao estilo de Emmerich von Vattel. No entanto, a dificuldade em estabelecer o que seria considerado justiça ou não no “tribunal das contendas” era um exercício que demandava muita negociação. Afinal de contas, o tráfico intercontinental poderia ser um crime ao direito das gentes natural, condenado moralmente pelos *quakers* e alguns políticos portugueses e brasileiros, mas era uma questão de direito das gentes particular, na orientação de Vicente Ferrer Neto Paiva, pois tratava de questões internas das “gentes” brasileiras e portuguesas que estavam envolvidas em fazer comércio com as “gentes” africanas.

Nesse sentido, o direito das gentes positivo, de Pedro Albuquerque, presumia que, para harmonizar esses jogos de interesses conflitantes, a “arte de negociar” era o melhor instrumento para evitar a injustiça ou driblar a “falta de um juiz comum” com jurisprudência sobre a ação.

3 O DISCURSO JURÍDICO DO DIREITO DAS GENTES E O TRÁFICO INTERNACIONAL DE ESCRAVOS

Ao tornar Ferreira, Paiva, Albuquerque manuais jurídicos comparáveis, operaciona-se a partir de Werner e Zimmermann e as precauções da história cruzada. Para eles, “dispor duas coisas uma sobre a outra em forma de cruz. Daí resulta um ponto de intersecção onde podem produzir acontecimentos. [...] Essa ideia de intersecção está no princípio da história cruzada” (ZIMMERMANN & WERNER, 2003, p.95-96). Os autores sintetizam que a noção de intersecção contribui para tornar comparáveis os produtos de uma empiria e reflexividade, em que se entrecruzam a materialidade dos *corpus* documentais e as possibilidades/os problemas que emergem a partir da documentação.

Nesse sentido, os três manuais se entrecruzam ou convergem, inicialmente, na disposição de seus conteúdos. Na materialidade dos livros, as temáticas de “direitos e deveres das nações”, sejam em tempos de paz, sejam em tempos de guerra, assim como o comportamento institucional dos agentes diplomáticos, foram apresentadas no desenvolvimento dos textos.

Sobre as noções de direito das gentes, a intersecção foi ativada ao instituir que esse campo jurídico cuida das relações entre as nações, e que sua composição era intermediada pelas razões de um direito natural — apesar de Albuquerque não ignorar a lógica de uma utilidade do direito das gentes positivo, que seria responsável pelos tratados, mediações e arbitragem. Essa confluência era capitaneada pelo senso de justiça que uma nação deveria ter para com a outra. O cerne do problema será como as nações operam com o sentido de justiça interno e de que forma projetavam para o plano internacional. Decorreu disso o fato de o conflito entre o direito das gentes particular ter tensionado

as relações de Brasil e Portugal depois das medidas proibitivas promovidas pela Inglaterra com os *bills*.

E, por último, todos apostam nas subdivisões do direito das gentes: natural ou positivo. O primeiro, com a regra geral da “boa convivência” no cenário internacional, iluminada pela sensatez, civilidade e humanidade, e o segundo, o espaço da vivência ou experiência, no qual as nações se confrontavam por seus interesses, a partir do questionamento das soberanias, buscando tratados, com seus protestos ou reclamações, ou a partir da disciplinarização dos oceanos e da transformação dos antigos “comerciantes de escravos” em novos piratas. E, por fim, convencendo suas concepções de justiça e aliança contra aqueles que não se enquadram nos “novos” costumes das nações.

Em relação aos historiadores, o estudo do direito das gentes é um tema pouco recorrente. Sua leitura a partir do tráfico de escravos encontra-se diluída nos trabalhos de história das relações internacionais ou de relações internacionais. Por sua vez, esses dois campos fazem uma leitura da escravidão e das relações internacionais privilegiando questões diplomáticas, fronteiras e políticas internacionais.

Este trabalho não desconsidera os ganhos historiográficos da seara dos internacionalistas, apenas ilumina como o direito das gentes, como um discurso político e jurídico, trouxe políticas normatizadoras e práticas de governamentalidade na organização, fiscalização e disciplinarização que passou a ser a atividade ilícita do “infame comércio”. Entretanto, apresento como alguns historiadores têm experimentado o direito como uma matriz discursiva.

Secreto, em *O asilo como direito de gentes*, estudou como a colonização espanhola aferiu “direito” para as “gentes” — escravos — no Novo Mundo. Nas pistas de Francisco de Vitória, ela apontou a existência da noção de “comunidade” entre os povos e que deveria existir um respeito pela “condição humana”, conforme sublinhou. Para ela, na Escola Espanhola de direito das gentes havia uma “conclusão

bastante genérica de que a condição humana outorgava direitos e que estes direitos pertencem aos povos ou grupos humanos” (SECRETO, 2015, p.2-3).

Entretanto, a escravidão como instituição e a entrada dos europeus no Atlântico foram um obstáculo para o reconhecimento de direito para as distintas “gentes”. Nesse sentido, ela destacou que entre portugueses e espanhóis desenvolveu-se um sentido de direito das gentes que respeitava ora os ritos do direito natural, ora a objetividade do direito positivo. Para a autora, esse balanço buscava um “meio-termo”, no qual “alguns juristas reconhecem o direito natural — imutável e comum a todos os seres humanos — e o direito positivo — variável de um lugar para o outro” (SECRETO, 2015, p.3).

Seu diálogo com o direito das gentes é uma forma de elucidar as noções de “solo livre” e “solo escravo” no Novo Mundo. Segundo Secreto, a possibilidade de “solo livre” abriu caminho para a conquista da liberdade dos escravos ao romperem as fronteiras de um país sob regime escravista para outro livre, onde a escravidão já tivesse sido abolida. Essa prática foi analisada a partir dos choques de interpretações entre o que era a definição de asilo ou refúgio e “solo livre”. Em suma, a primeira era tema de direito das gentes, enquanto a segunda, uma forma de libertar os escravos do cativo.

Em uma análise dos problemas internacionais da escravidão, Grinberg faz três apontamentos, a saber: “a escravidão foi importante no estabelecimento das relações internacionais entre Brasil, Uruguai, Argentina e Peru; os escravos se beneficiaram do conceito de ‘solo livre’; a fronteira poderia significar reescravização” (GRINBERG, 2009, p.1). Em linhas gerais, se o regime escravista aproximou os países do Cone Sul americano, também arrefeceu reclamações e protestos internacionais. No texto, Grinberg deixa claro que, se os escravos podiam fugir para países como o Uruguai e a Argentina, que fizeram a abolição da escravidão em 1842 e 1853, respectivamente, os brasileiros “escravistas” também podiam romper as fronteiras para sequestrar os escravos e batizá-los nas terras brasileiras.

Nas querelas sobre a questão escrava que envolveram Argentina e Brasil, a autora sintetizou a reação argentina ao questionamento brasileiro. De acordo com Grinberg: “[...] enfatizar que a prescrição da liberdade para todos os escravos introduzidos de países estrangeiros pelo simples fato de pisar em seu território era um regulamento interno, não podendo, por esta razão, ‘dar motivo de queixa ou ofensa a nenhum governo estrangeiro’ (GRINBERG, 2009, p.4)

Para evitar uma disputa internacional com o Brasil, o governo de Buenos Aires devolvia os escravos fugidos que haviam sido reclamados pelo Brasil. Todavia, salientava que o decreto argentino era uma causa de direito público interno, e não passivo de queixa de outros países. Grinberg conclui, portanto, que o “solo livre” e o “solo escravo” forneceram possibilidades de ações de liberdade, assim como de escravidão, além, é claro, de aquecer contendas entre os países vizinhos.

Lima faz uma leitura do direito das gentes e da escravidão considerando o jogo diplomático entre Brasil e Uruguai em 1867. O fio condutor da trama foi a disputa pela fuga de um escravo para a residência do enviado uruguaio André Lamas, na região de Botafogo. Para ele, Lamas, “como ministro público em solo estrangeiro, ele e sua missão possuíam prerrogativas especiais afiançadas pela prática internacional e respaldadas pelo direito das gentes” (LIMA, 2015, p.141). Assim, a apreensão do escravo constituía um atentado às regras do direito das gentes.

Usando Vattel como matriz discursiva do direito das gentes, no qual o objetivo desse campo jurídico é “estabelecer solidamente as obrigações e os direitos das nações” (LIMA, 2015, p.147), Lima adverte que Lamas utilizou esse episódio para contrapor os “maus costumes” brasileiros no que tange à permanência da escravidão. Para ele, o direito das gentes era “extremamente utilitário” na campanha liberal e anti escravista. E, para fundamentar sua crítica, o enviado uruguaio espargia seus conhecimentos a partir de Vattel com a seguinte observação:

Prova-se em direito natural que todos os homens recebem da natureza uma liberdade e uma independência que não podem perder senão por consentimento deles próprios [...]. É preciso, pois, aplicar às Nações as regras do direito natural, para descobrir quais são os direitos e obrigações que lhes dizem respeito. Portanto, o direito das gentes não é originariamente senão o direito da natureza aplicado às Nações. (LIMA, 2015, p.152)

Nesse sentido, deve-se dizer que, para Lamas, o episódio de apreensão do escravo foi utilizado para criticar a escravidão no Brasil, assim como para apontar que se no âmbito do direito interno a escravidão ainda vigorava, no plano internacional os esforços do Brasil para aboli-la ainda engatinhava.

Em *O direito natural e das gentes e o federalismo no processo de independência na América*, Padoin se propõe discutir qual foi a importância desse domínio jurídico na composição teórica dos Estados nacionais na América e a defesa dos projetos federalistas. Ao longo do trabalho, ela expôs diferentes pensadores do direito das gentes, em um esforço de Francisco de Vitória a Georg-Friedrich Von Martens, que para ela estendeu os estudos de direito das gentes europeu para a América. Nesse sentido, concluiu que:

O Direito Natural e das Gentes, através de sua evolução e divulgação, acompanhou o desenvolvimento do Estado [...]. Foi um dos grandes responsáveis pela tomada de consciência da igualdade dos direitos, [...] e a necessidade importância e do pacto político entre as sociedades ou Estados para combater a exploração colonialista e o poder tirânico, por exemplo, como também para garantir os direitos individuais e coletivos desta sociedade política e suas formas de associação pactual ou contratual. (PADOIN, 2013, p.129)

De fato, o direito das gentes foi um saber que auxiliou os governos na construção de suas políticas “públicas” de caráter internacional. E, no caso americano, foi utilizado para fazer frente às políticas europeias no continente (*vide* a Doutrina Monroe, em 1823). Entretanto, pensar em uma “igualdade dos direitos” pela via do direito das gentes no espaço americano foi um exercício jurídico que ficou

para se fazer. Reconhecia-se que a escravidão era condenada, moralmente, pelo direito natural e que o direito das gentes não a legitimava, mas nem por isso as nações americanas fizeram processos abolicionistas em cadeia. O exemplo disso foi o Brasil, que a manteve até 1889, e até mesmo os Estados Unidos, até 1863.

Silva, em *O tráfico de escravos nas relações externas de Brasil e Portugal*, tem proximidade com este trabalho. Silva estudou como Brasil e Portugal se comportaram no cenário internacional a partir das políticas de supressão do tráfico de escravos. Entretanto, nossos trabalhos diferem quanto ao uso dos *corpus* documentais. Ele debruçou-se na documentação dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e nos papéis das Comissões Mistas entre Brasil e Grã-Bretanha. O texto deste trabalho também analisará os relatórios ministeriais, assim como os manuais jurídicos de direitos das gentes, entrecruzando com as discussões britânicas sobre os *bills*. E discutirá os textos políticos do visconde Sá da Bandeira e de João Manoel Pereira da Silva, um deputado brasileiro.

Para ele, se a Independência do Brasil e a disputa pelo trono português fizeram com que as relações diplomáticas entre Brasil e Portugal se esfriassem, isso não se repetia nas transações escravistas, que permaneciam aquecidas. No jogo escravista internacional,

Silva definia os laços luso-brasileiros, sendo o Brasil o receptor, e Portugal, o fornecedor. O primeiro recebendo as distintas “africanidades” das colônias portuguesas na África, e o segundo, na prática da ilegalidade e em muitos casos sob as vistas das governanças ultramarinas, permitindo o fornecimento de uma mão de obra cara ao Brasil.

Dessa relação diplomática, ele ponderou que:

A questão primordial era a representatividade do tráfico na economia portuguesa e na economia brasileira. A imensa maioria dos negreiros estavam sediados no Rio de Janeiro, mas muitos tinham nacionalidade portuguesa e isto gerava recursos que eram destinados à economia portuguesa [...]. Para o Brasil o impacto é bastante conhecido, além de trazerem braços à lavoura, os traficantes constituíam capital, que muitas vezes era

utilizado para financiar a própria lavoura (SILVA, 2014, p.4).

Se, pelo lado dos arranjos institucionais, os governos de Lisboa e do Rio de Janeiro andavam fragilizados, entre os homens, ou melhor, entre os negociadores e os negociantes da escravidão existia solidariedade. Entretanto, a política contra a escravidão — da legitimação do direito das gentes, das ações britânicas e da filantropia — causou na primeira metade do século XIX brasileiro e português um desafio para burlar a disciplinarização e as práticas de governamentalidade que foram impressas nas duas margens do oceano. Era chegado o tempo, portanto, de mudar, ou seja, de pensar novos rumos para o tráfico intercontinental de escravos, que estava agonizando.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto, os manuais de direito das gentes foram importantes para situar o sentido que as nações brasileira e portuguesa usaram para contestar os *bills* promovidos pela Inglaterra. A lógica de que eles se configuraram como um campo jurídico no qual as nações deveriam aplicar o respeito entre si com base na justiça e na soberania foi a via escolhida para administrar a contenda jurídica criada neste tribunal. Em suma, uma *judicialização* internacional da política da escravidão no plano internacional.

Portanto, esses enunciados jurídicos serviram para mostrar como eram as regras desse mosaico discursivo que se tornou o tribunal das contendas. Por fim, conhecer e operar com as ferramentas do direito das gentes foi um caminho empregado pelas nações em disputa sobre a legalidade ou não da supressão do tráfico de escravos pelo Atlântico Sul.

Portanto, as considerações finais do artigo foram de que o discurso jurídico do direito das gentes foi fundamental na operação internacional que desarticulou o tráfico de escravos (Inglaterra), assim como, foi utilizado para defesa dos interesses dos países que dependiam da mão-de-obra escrava de origem africana (Brasil, Portugal e suas colônias na África). Ao pesquisar os manuais jurídicos também se conclui que o mundo da política mantinha relação dialógica com a produção da literatura jurídica. Afinal, os políticos, assim como, os representantes internacionais devem conhecer as regras desse mosaico discursivo.

Data de Submissão: 05/02/2019

Data de Aprovação: 14/04/2020

Processo de Avaliação: *double blind peer review*

Editor Geral: Jailton Macena de Araújo

Editor de Área: Jailton Macena de Araújo

Assistente Editorial: Maria Aurora Medeiros

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando et al. **Manual de direito internacional público**. São Paulo: Saraiva, 2011.

ALBUQUERQUE, Pedro Autran da Malta. **Elementos do direito das gentes**. Pernambuco: Tipografia União, 1851.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Formação da diplomacia econômica no Brasil**: as relações internacionais no Império. São Paulo: Senac; Brasília: Funag, 2005.

BENTHAM, Jeremy. Principles of international law. In: **Works of Jeremy Bentham**. Ed. J. Bowring, Edinburg: William Tait, 1843. v. II. Disponível em: <http://www.laits.utexas.edu/poltheory/bentham/pil/pil.e01.html>. Acesso em 14 jan.2019.

BOSON, Gerson de Brito Mello. **Direito internacional público**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. São Paulo: Ática, 1992.

DELGADO, Érika Melek. Identidades em trânsito: o caso dos africanos livres na primeira colônia britânica da África Ocidental. **Revista de Ciências Humanas**, Viçosa, v. 14, n. 2, 2014. Disponível em: <http://www.cch.ufv.br/revista/pdfs/vol14/artigo5dvol14-2.pdf>. Acesso em 14 jan.2019.

FERREIRA, Silvestre Pinheiro. **Manual do cidadão em um governo representativo, ou principios de direito constitucional, administrativo e das gentes**. Paris: Rey et Gravier/J. P. Aillaud, 1834. v. 2.

FLORES, Alfredo. Algumas reflexões sobre o método de estudo de caso no direito. **Revista Quaestio Iuris**, v. 4, n. 1, 2011. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/10210/7988> Acesso em 14 jan.2019.

FOUCAULT, Michel. **Arqueologia do saber**. Tradução de Luiz Felipe Baeta Neves.7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

FOUCAULT, Michel. **As palavras e as coisas**. Tradução de Salma Tannus Muchail. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

GRINBERG, Keila. Escravidão e relações diplomáticas Brasil e Uruguai, século 19. In: 4º ENCONTRO ESCRAVIDÃO E LIBERDADE NO BRASIL MERIDIONAL. **Anais...** Curitiba: UFPR, 2015.

LETWIN, Shirley Robin. **On the history of the idea of law**. Cambridge University Press, 2005.

LIMA, Rafael Peter de. Diplomacia em xeque: direito das gentes e escravidão na agenda bilateral Brasil-Uruguai. **Revista História e Cultura**, Franca, 2015.

MALTEZ, José Adelino. **Princípios de ciência política: o problema do direito**. Lisboa: ISCSO, 1998.

MAMIGONIAN, Beatriz Gallotti. Une modernité imposée et ambiguë: la Grande-Bretagne, le Brésil et le projet d'abolition de la traite 1848-1851. In: REIS, Daniel Aarão; ROLLAND, Denis (Coord.). **Modernités nationales, modernités importées**. Paris: L'Harmattan, 2012.

MATTOSO, Kátia M. de Queirós. **Ser escravo no Brasil**. Tradução de James Amado. São Paulo: Brasiliense, 2003.

PAIVA, Vicente Ferrer Neto. **Elementos de direito das gentes**. Lisboa: Universidade de Coimbra, 1839.

ROCHA, Acílio da Silva Estanqueiro. **O ideal da paz e o utilitarismo: o europeísmo de Bentham**. Barcelona: Universitat, 2002. Sep. de "Retos de larazónpráctica", 2002.

ROUSSEFF, Dilma. Discurso da presidenta da República Dilma Rousseff na abertura do debate geral da 68ª Assembleia Geral das Nações Unidas em Nova Iorque, EUA, **Planalto**, 24 set. 2013. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/5898-discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-68-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-estados-unidos-24-de-setembro-de-2013>. Acesso em 14 jan.2019.

SECRETO, Maria Verónica. O asilo como direito de "gentes" na tradição espanhola. In: 7º ENCONTRO ESCRAVIDÃO E LIBERDADE NO BRASIL MERIDIONAL. **Anais...** Curitiba: UFPR, 2015.

SILVA, Leonardo Bruno. **O tráfico de escravos nas relações externas de Brasil e Portugal**. Tese (Doutorado) — Faculdade de Ciências e Letras de Assis, Unesp, São Paulo, 2014.

SOUZA, Alexandro Ferreira. Silvestre Ferreira e o pensamento político luso-brasileiro do século XIX. **Revista de Estudos Filosóficos da UFSJ**, São João del-Rei, n. 3, p. 8, 2009.2. Disponível em: <http://www.ufsj.edu.br/portal2repositorio/File/revistaestudosfilosoficos/art2-rev3.pdf> Acesso em 14 jan.2019 .

VATTEL, Emer de. **O direito das gentes**. Brasília: UnB/Instituto de Pesquisas das Relações Internacionais, 2004.

ZIMMERMANN, Bénédicte; WERNER, Michael. Pensar a história cruzada: entre empiria e flexibilidade. **Textos de História**, v. 11, n. 1-2, 2003.

The Law Of The People As A Discourse: The International Slave Trade In The Light Of Legal Knowledge (1839-1850)

Juliana de Castro Costa

Gustavo Pinto de Sousa

Abstract: This article aims to analyze the legal literature on the law of the people and their legal effects in the international debate on the suppression of the slave trade. In this sense, the analysis will pursue how the literature of 19th century law manuals focused on the elements of People's Law to guide legal disputes in relation to the international rules of nations in the 19th century. Therefore, the stage of the People's Law disputes will take into account the political and legal disputes that involved countries like Brazil, Portugal and England with regard to the problems regarding the interruption of the slave trade by the waters of the South Atlantic. In methodological terms, the text starts from the contributions of discourse analysis on the French side. The production of legal meanings in relation to People's Law is illuminated in the sources. In addition, the article will illuminate an interdisciplinary and methodological intersection between History and Law by taking the Law of the People as a discourse / knowledge. Finally, the text will present how the rules of international law were used to give a sense of legality, legitimacy and justice in relation to the permanence or not of the international slave trade.

Keywords: International Law. International Trafficking of Slaves. Historical and legal comparison. Discourse.

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2020v19n41.44266>

Conteúdo sob licença *Creative Commons*: [Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) (CC BY-NC-ND 4.0)



Caso Ramírez Escobar Y Otros vs. Guatemala: Um Novo Olhar Da Corte Interamericana De Direitos Humanos Sobre A Corrupção

Flávio Pereira da Costa Matias*

Universidade Católica de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Direito da UCB, Brasília, Distrito Federal, Brasil.

ORCID <https://orcid.org/0000-0002-1645-8193>

Julio Cesar de Aguiar**

Universidade Católica de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Direito da UCB, Brasília, Distrito Federal, Brasil.

ORCID <https://orcid.org/0000-0002-8252-2894>

Resumo: Este artigo tem como objetivo discutir o novo olhar da Corte Interamericana de Direitos Humanos a partir da relação entre direitos humanos e corrupção. Inicia-se pela construção histórica dos direitos humanos para examinar se a corrupção pode ser considerada uma forma de violação de tais direitos e, em caso afirmativo, sob quais hipóteses. Demonstra-se a maneira pela qual o direito internacional enfrenta a corrupção, tanto regional como globalmente, normalmente sob a perspectiva da luta contra a corrupção. É dada especial atenção ao tratamento que a Organização das Nações Unidas concedeu à redução da corrupção no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável dentro da Agenda 2030 e à recente decisão proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Ramírez Escobar y Otros Vs. Guatemala, no qual ela abordou expressamente a relação entre corrupção e violações de direitos humanos, e reafirma-se a necessidade de se encarar a corrupção como uma forma de violação de direitos humanos. O método utilizado para o artigo foi a pesquisa bibliográfica, de natureza exploratória, utilizando textos de direitos humanos diversos e tratados internacionais, e a pesquisa jurisprudencial da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Palavras-chave: Corrupção. Direitos Humanos. Corte Interamericana de Direitos Humanos.

* Mestrando em Direito pela Universidade Católica de Brasília.
E-mail: flaviopcmatias@gmail.com

** Professor do programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Brasília.
E-mail: juliocesar.deaguiar@gmail.com



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2020v19n41.44744>

Caso Ramírez Escobar Y Otros vs. Guatemala: Um Novo Olhar Da Corte Interamericana De Direitos Humanos Sobre A Corrupção

Flávio Pereira da Costa Matias

Julio Cesar de Aguiar

1 INTRODUÇÃO

A corrupção, os danos por ela causados em nível local e global e as formas de enfrentá-la são cada vez mais objeto de intensa reflexão e discussão. Diariamente a imprensa nacional e internacional noticia casos de corrupção em que se envolvem autoridades públicas e grandes empresas, muitas vezes dando destaque à soma desviada do erário, ou de sociedades empresariais, para particulares.

No Brasil, conquanto o fenômeno da corrupção sempre tenha estado presente no debate político e relacionado à administração pública, é inegável que a partir dos casos Mensalão¹ e especialmente Lava Jato² ela ascendeu a uma posição de primazia, ao ponto de ser

¹ “Mensalão” é como ficou conhecida na imprensa a Ação Penal 470, que tramitou no Supremo Tribunal Federal e condenou por crimes diversos parte da cúpula do Partido dos Trabalhadores (PT), à frente do Poder Executivo federal de 2003 a 2016. A alcunha “Mensalão” é atribuída a Roberto Jefferson, ex-deputado federal pelo Rio de Janeiro e ex-presidente do Partido Trabalhista Brasileiro, um dos pivôs do escândalo.

² No início, uma investigação contra doleiros que agiam no Paraná, a operação Lava Jato já resultou, apenas nesse estado, na prisão e acusação formal de trezentas e quarenta e sete pessoas (dados atualizados até 15 de outubro de 2018, vide <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/atuacao-na-1a-instancia/parana/resultado>), dentre figuras de prestígio

apontada por pesquisa de 2015 do instituto Datafolha como o maior problema do país (MENDONÇA, 2015).

Em 2017, foi a vez da pesquisa de opinião pública Latinobarômetro, de forma inédita ao longo dos seus vinte e dois anos de existência, registrar a corrupção como a principal preocupação de um país dentre os dezoito pesquisados (FIGUEIREDO, 2017), e esse país foi justamente o Brasil. A coordenadora do Latinobarômetro e pesquisadora chilena Marta Lagos declarou, em entrevista ao jornal O Globo, que cerca de 97% dos brasileiros “acreditam que o governo não governa para eles e sim pensando em outros interesses, que nada têm a ver com as demandas da sociedade” (FIGUEIREDO, 2017).

A importância da corrupção como problema nacional pode ser inferida também das eleições de 2018, quando acusações recíprocas entre candidatos e agremiações partidárias em torno da corrupção, “caixa dois” e outras ilegalidades ditaram o rumo dos debates, sendo perceptível que candidatos que lograram associar a respectiva imagem à de incorruptível ou de *outsider* obtiveram resultados surpreendentes, como se deu na eleição para governador de Minas Gerais e Rio de Janeiro, para ficar com apenas dois exemplos³.

Tentativas de movimentar o xadrez legislativo para estabelecer novas formas de combate à corrupção, contudo, são geralmente vistas como manifestações de punitivismo ou de um estado policial antidemocrático, algo ofensivo aos direitos humanos. Desenha-se um cenário em que combate à corrupção e direitos humanos contrapõe-se diametralmente, e o debate sobre novas formas de se lutar contra a corrupção é permeado de objeções à mudança do *status quo* legislativo (IBCCRIM, 2015, p. 01), a exemplo do pacote das 10 Medidas Contra a Corrupção, rejeitado por ampla maioria na

nos meios político e empresarial, estendendo-se também para os estados do Rio de Janeiro e São Paulo, dentre outros, além do Distrito Federal, bem como para outros países latino-americanos, onde empresas brasileiras se envolveram em crimes diversos.

³ Posto que não seja objeto deste artigo, convém deixar registrado que atrelar a corrupção a um partido político ou ideologia específicos não possui nenhum respaldo na literatura especializada nem na experiência histórica. Ao contrário, a literatura é razoavelmente pacífica em sustentar o caráter apartidário da corrupção.

Câmara dos Deputados em novembro de 2016, ao ponto de o relator do Projeto de Lei 4.850 – que tratava da matéria – ter dito que, do jeito que as coisas estavam se encaminhando, sobraria “meia medida” (BRAGON, 2016).

É nesse contexto que se mostra oportuno investigar se essa suposta contraposição entre direitos humanos e enfrentamento à corrupção é procedente, ou se, ao revés, a promoção dos direitos humanos é indissociável do combate à corrupção. O objetivo deste estudo, nessa linha, é demonstrar que, a partir do tratamento internacional dado ao enfrentamento à corrupção, coroado por recente decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, esse suposto antagonismo não deve mais subsistir.

Para isso, será traçada o caminho da construção dos direitos humanos ao longo da história, ressaltando a dinamicidade do conceito e sua origem histórica. Em seguida, abordar-se-ão os impactos que a corrupção acarreta nos direitos humanos, particularmente no Brasil.

Em seguida, será focado o panorama internacional do enfrentamento à corrupção, com destaque para as normas internacionais que fomentam a responsabilização dos atos corruptos e para o tratamento dado pela Organização das Nações Unidas, especialmente os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

Por fim, examinar-se-á o caso Ramírez Escobar y Otros Vs. Guatemala, julgado em 2018 pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, o qual pode servir como ponto de inflexão para a superação da suposta incompatibilidade entre o combate à corrupção e a proteção dos direitos humanos.

2 A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS HUMANOS

A noção de direitos humanos foi antecedida, na Antiguidade,

pela concepção de um direito superior, não estabelecido pelos homens, mas dado pelos deuses (FERREIRA FILHO, 2011, p. 27), a qual é bem ilustrada pela passagem da peça Antígona em que a protagonista, desobedecendo ao edito de seu tio Creonte, tenta enterrar seu irmão Polinices e, ao ser flagrada e levada ao rei Creonte, diz-lhe que a norma por ela descumprida não tinha força para impor a obrigação de transgredir normas divinas, não escritas, inevitáveis (SÓFOCLES, 2002, p. 219).

Comparato (2005, p. 20) leciona que foi sobre a concepção medieval de pessoa, trabalhada por Boécio no Século VI e integralmente adotada por Tomás de Aquino no século XIII, que se iniciou a elaboração do princípio da igualdade essencial de todo o ser humano, não obstante todas as diferenças individuais ou grupais, de ordem biológica ou cultural, e é essa igualdade de essência das pessoas que forma o núcleo do conceito universal de direitos humanos, comuns a toda a espécie humana.

O primeiro registro histórico dos direitos humanos tal como os conhecemos atualmente, entretanto, veio a lume com a Seção I da Declaração de Direitos da Virgínia (COMPARATO, 2005, p. 49), de 1776, que assim dispõe (NATIONAL ARCHIVES, 2016):

Todos os homens são por natureza igualmente livres e independentes e têm alguns direitos insitos, dos quais, quando adentram o estado de sociedade, eles não podem, por nenhum acordo, despir ou privar sua posteridade, especificamente o gozo da vida e da liberdade, com os meios de adquirir e possuir propriedades, e buscar e obter felicidade e segurança.⁴ (tradução nossa)

Anos após, em 1789, seria a vez de a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, com seus dezessete artigos, ser promulgada no curso da Revolução Francesa e estabelecer vários direitos humanos, como o direito à igualdade perante a lei, a liberdade de opinião, a

⁴ “That all men are by nature equally free and independent and have certain inherent rights, of which, when they enter into a state of society, they cannot, by any compact, deprive or divest their posterity; namely, the enjoyment of life and liberty, with the means of acquiring and possessing property, and pursuing and obtaining happiness and safety.”

anterioridade da lei penal, dentre outros. O caráter inovador e abrangente da Declaração de 1789 certamente contribuiu para que ela estivesse em vigor na França até o momento, onde goza de *status* constitucional⁵ e, por isso, serve de parâmetro ao exercício do controle de constitucionalidade.

Avançando na recente internacionalização dos direitos humanos, na segunda metade do Século XX, o holocausto e as tragédias acontecidas na Segunda Guerra Mundial levaram ao surgimento da Organização das Nações Unidas (ONU) – em substituição à fracassada Liga das Nações –, no seio da qual foi elaborada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral da ONU em Paris, em 10 de dezembro de 1948. Posteriormente, em 1966, a Assembleia Geral da ONU adotou dois tratados internacionais, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), com força de *jus cogens*, isto é, obrigatórios e inalteráveis pela vontade unilateral de um só Estado (RAMOS, 2012b, p. 125).

O marco histórico em que consistiu a Declaração de Direitos da Virgínia, entretantes, não desconstrói o fato de que “os direitos não surgiram todos ao mesmo tempo, nem foram resultados de um *big bang* jurídico que esteja a impedir a vista de alcançar o que havia antes da grande explosão” (SAMPAIO, 2010, p. 133-134). Documentos como a *Virgínia Declaration of Rights*, e mesmo a Declaração Universal dos Direitos Humanos, têm sua importância enquanto referência histórica dentro de um discurso sobre direitos humanos que, sem esses momentos, ficaria solto e sem sentido (BIELEFELDT, 2000, p. 102).

Nessa mesma linha, segundo a qual os direitos não nascem todos de uma vez, mas nascem quando devem ou podem nascer, Bobbio (2004, p. 6 e 18) ressalta o caráter histórico dos direitos humanos para afirmar que não existem direitos fundamentais por

⁵ É o que se vê do sítio eletrônico do governo francês, disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution>, bem como de decisões do Conselho Constitucional.

natureza, pois o que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas.

Disso resulta que, para além da dicotomia entre direitos humanos e fundamentais – a primeira expressão gozando da preferência dos autores anglo-americanos e latinos, a segunda, dos publicistas alemães, segundo Bonavides (2010, p. 560) – e das gerações ou dimensões de direitos fundamentais (BONAVIDES, 2010, p. 571-572), é crucial atentar para o carácter dinâmico e moldável que os direitos adquirem ao longo da história. Por isso, é possível afirmar junto a Bielefeldt (2000, p. 109) que:

A luta pelos direitos não é apenas uma luta pela concretização de postulados que se fixem para sempre, mas também uma discussão sobre o conteúdo e alvo de reivindicações jurídicas concretas, que se alteraram substancialmente no decorrer dos últimos duzentos anos e que, certamente, ainda muito se alterarão no futuro.

Esse carácter dinâmico do conteúdo dos direitos humanos propiciou um debate em torno de um direito a uma sociedade livre de corrupção como um direito humano básico, fundamental, porquanto os direitos à vida, à dignidade e outros valores humanos cruciais dependeriam dele (KOKELE-KALE, 2000, p. 163). Isso porque, particularmente em relação a grandes esquemas de corrupção em países em desenvolvimento, o ato corrupto representa graves prejuízos para a população e sua riqueza (PIMENTEL FILHO, 2015, p. 110).

É nesse contexto de reconstrução histórica gradativa do conceito de direitos humanos que a relação entre tais direitos – e a correlata violação – e a corrupção deve ser abordada, perscrutando se a corrupção pode efetivamente ser encarada como uma violação dos direitos humanos.

3 A CORRUPÇÃO NO BRASIL E SEU IMPACTO NOS DIREITOS HUMANOS

Conquanto seja uma palavra polissêmica, a corrupção pode ser conceituada, acolhendo a lição da organização não governamental Transparência Internacional (2018, p. 04), como o abuso de poder confiado a alguém para obtenção de ganhos privados. Trata-se de significado bastante distinto daquele empregado no direito penal, que concerne especificamente aos crimes de corrupção passiva ou ativa e que não que nos interessa para os fins deste artigo.

A definição da Transparência Internacional de corrupção, obviamente, não é isenta de críticas, mas num panorama em que até a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, conhecida como Convenção de Mérida, se exime em conceituar corrupção justamente pela falta de concordância em torno de uma definição precisa (HOLMES, p. 02), é admissível justamente por não ser excludente – indo bastante além da definição costumeira do direito penal – e focar no essencial: a quebra de confiança e o ganho indevido em detrimento de outros. Nessa mesma linha de compreensão, Guimarães (2012, p. 147) sustenta que “a corrupção pode ser definida como ato de transgressão do interesse público, que implica uma apropriação privatista ilegítima de recursos, bens, patrimônios ou serviços públicos”.

A corrupção faz parte do dia a dia dos brasileiros, se não diretamente em razão do sofrimento dos abusos por ela causados, isto é, como vítimas de agentes corruptos, ao menos como vítima indireta do estrago que a corrupção faz num país que é a oitava maior economia do mundo, mas joga 55% do seu esgoto na natureza sem tratamento adequado (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2018, p. 59). A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, em estudo de 2017, estimou o custo

anual da corrupção para o Estado brasileiro em cerca de R\$ 130 bilhões, cerca de 2% do Produto Interno Bruto, quantia essa que organizações não governamentais que atuam na matéria consideram estar subestimada (SOARES, 2017).

A relação entre corrupção e as implicações na violação de direitos humanos, sem embargo, é variada. Há casos em que a corrupção pode levar a violações de direitos humanos, porém ela não corresponde a uma violação direta a tais direitos (BACIO-TERRACINO, 2008. p. 8). É o caso da difundida “taxa de urgência”, em que o cidadão paga propina a um agente público para ter um andamento mais rápido em alguma solicitação administrativa (a emissão de uma carteira de motorista, por exemplo). Resta, de toda forma, a quebra de confiança no Estado, devido à extorsão a que o cidadão é submetido, o que remete aos resultados das pesquisas aludidas na introdução deste texto.

Já em outras hipóteses, é flagrante a violação de direitos humanos na prática corrupta. É o que ocorre amplamente no Brasil, onde cerca de 67% dos casos de desvio de recursos federais repassados a estados e municípios ocorrem nas áreas da saúde e educação (SOUZA, 2016).

Da mesma forma, e para ficar com apenas um exemplo concreto dentre centenas, na Operação Protheus, deflagrada no Mato Grosso no ano de 2015 no curso de investigação sobre a malversação de recursos públicos destinados ao saneamento básico em diversos municípios daquele estado, o desvio de cerca de R\$ 30 milhões atingiu o abastecimento de água e o tratamento do esgoto de cerca de oitocentas mil pessoas (ANJOS, 2015).

Em rigor, podemos afirmar com Pimentel Filho (2015, p. 87) que a corrupção pode afetar direta e casuisticamente qualquer direito, seja o direito à propriedade – quando um fiscal extorque um contribuinte para que lhe transfira um imóvel de propriedade desse a fim de que assim não seja lavrado um auto de infração milionário, por exemplo –, o direito à reunião – comandante de polícia que proíbe o

exercício pacífico do direito de reunião, a menos que lhe paguem propina –, a liberdade de expressão – jornal que é censurado por não contribuir financeiramente com o partido político que está no poder – etc.

Contudo, é inegável que da estreita intimidade entre corrupção e prejuízo a políticas públicas decorre o fato que os direitos aos quais Bobbio (2004, p. 05) e Bonavides (2010, p. 571-572) denominam direitos de segunda geração – aqueles de natureza prestacional, como os direitos sociais e econômicos – e de terceira geração – que possuem natureza difusa, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os direitos dos consumidores – sofrem mais diretamente os impactos nefastos da corrupção, na medida em que tais categorias de direitos humanos exigem uma atuação estatal mais ativa por meio de atuações positivas em promover e executar políticas públicas ou em proteger proativamente interesses que dizem respeito a toda sociedade, de natureza difusa. Tampouco pode ser subestimada a quantia de dinheiro desviada dos cofres públicos e a gravosa consequência nas políticas públicas a que ela se destinava, como bem demonstram as abundantes quantidades de creches, escolas, hospitais e outras obras inacabadas devido ao sumiço dos recursos que lhes custeariam. Auditoria do Tribunal de Contas da União em 2019 apurou que 37,5% das obras custeadas com recursos da União estavam paralisadas ou inacabadas (TCU, 2019).

É imperativo, de toda sorte, pontuar que a luta contra a corrupção não é um fim em si mesmo, tampouco resolverá todos os obstáculos ao desenvolvimento e bem-estar de uma dada nação. Reduzir a corrupção, com efeito, é um só dos muitos objetivos que deve ter uma autoridade pública, um político ou um legislador (KLITGAARD, 1994, p. 43). São as políticas públicas estabelecidas democraticamente que hão de guiar o rumo das nações. O problema é que qualquer política pública é irrelevante num ambiente onde a corrupção é a norma e onde altos preços são pagos por quem denuncia práticas corruptas, não pelos corruptos (MUNGIU-PIPPIDI, p. xii).

A corrupção, portanto, se mostra como um entrave ao atendimento dos objetivos democraticamente perseguidos pelas sociedades contemporâneas, além de uma forma de violação de direitos humanos. Ela possui custos de eficiência em função do desperdício e da má distribuição que em geral a acompanham (KLITGAARD, 1994, p. 56), do que é exemplo do nosso cotidiano o superfaturamento de obras. Para ficar com um exemplo, em apenas dez obras executadas pela empresa Odebrecht no Rio de Janeiro, o superfaturamento de obras identificado pelos Tribunais de Conta do Estado e da União superou 3,1 bilhões de reais, e o total de atrasos somam trinta e cinco anos (GRANDIN, 2017).

Reduzir drasticamente a corrupção, portanto, é uma medida que se impõe para que as políticas públicas necessárias para a implementação dos direitos humanos possam apresentar os resultados que delas se esperam. Um olhar sobre o que vem sendo feito no âmbito internacional contra a corrupção, nessa linha, revela-se importante para que possamos verificar qual o tratamento que lhe é concedido.

4 O PANORAMA INTERNACIONAL DO ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO

Na presente seção, serão analisadas primeiramente as normas internacionais que tratam da corrupção com enfoque na responsabilização. Em seguida, examinar-se-ão alguns casos em que a corrupção é objeto de normas e entidades internacionais de direitos humanos.

4.1 O panorama internacional da responsabilização da corrupção

Em 1977, foi aprovado nos Estados Unidos da América o *U.S. Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), na sequência do escândalo, em que se constatou que empresas norte-americanas estavam pagando propina no estrangeiro de forma difundida (PALIFKA; ROSE-ACKERMAN, 2016, p. 463). O FCPA é considerado na literatura como o primeiro passo importante no enfrentamento da corrupção comercial transnacional (VERÍSSIMO, 2017, p. 150) e proibiu que empresas americanas usassem do pagamento de propinas para obter negócios no exterior (PIMENTEL FILHO, 2015, p. 123).

A partir dos anos 1990, com o fim da Guerra Fria, instituições internacionais, como o Banco Mundial, começaram a promover uma agenda anticorrupção mundo afora (PALIFKA; ROSE-ACKERMAN, 2016, p. 446). Igualmente, o Fundo Monetário Internacional passou a exigir a implementação de medidas de governança para que os recursos oriundos dos empréstimos concedidos não fossem todos desviados para fins espúrios (PIMENTEL FILHO, 2015, p. 122).

Sob pressão dos Estados Unidos, para quem a promulgação da FCPA passou a representar uma desvantagem competitiva – na medida em que alguns países não apenas não puniam empresas envolvidas em corrupção no estrangeiro, como, a exemplo da Alemanha, ainda permitiam que tais custos fossem contabilizados para dedução de impostos (CARVALHO, 2014, p. 37) –, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), organização internacional composta por trinta e seis dos Estados economicamente mais fortes, aprovou a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais, que foi concluída em 1997 e vigente a partir de 1999. No Brasil, essa convenção foi internalizada pelo Decreto nº 3.678, de 2000, e deu origem à Lei nº 10.467, de 2002, que inseriu os tipos legais dos arts. 337-B A 337-D no Código Penal, criminalizando a corrupção de funcionário público estrangeiro por particular.

Um pouco antes, em 29 de março de 1996, a Organização dos

Estados Americanos celebrou a Convenção Interamericana Contra a Corrupção, na cidade de Caracas, Venezuela (daí porque ela é também conhecida por Convenção de Caracas). A Convenção Interamericana Contra a Corrupção foi inserida no direito interno pelo Decreto 4.410/2002.

No preâmbulo, a Convenção de Caracas destaca que “a corrupção solapa a legitimidade das instituições públicas e atenta contra a sociedade, a ordem moral e a justiça, bem como contra o desenvolvimento integral dos povos”, e no seu artigo II estabelece ter por objetivos, dentre outros, promover e desenvolver os mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção (BRASIL, 2002).

O grande tratado versando sobre a corrupção, todavia, é a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 2003 e conhecida também como Convenção de Mérida, cidade mexicana onde ficou disponível para adesão em dezembro de 2003. Ela foi internalizada ao direito brasileiro por meio do Decreto 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

A Convenção de Mérida é considerada um marco histórico no combate à corrupção, quer por englobar em um só instrumento os mais diversos aspectos concernentes ao fenômeno, possuindo normas preventivas, mandados de criminalização, medidas para a recuperação de ativos e cooperação internacional, quer pelo expressivo número de países que aderiram ao pacto (PIMENTEL FILHO, 2015, p. 126-127). Até o momento, houve cento e oitenta e seis adesões à Convenção de Mérida (UNODC, 2018).

Pode-se afirmar, com Aras (2018), existir “um regime global de proibição da corrupção, que compõem o grupo do '*bribery and corruption supression treaties*', um marco normativo destinado a quatro eixos”, que ele elenca como sendo a criminalização de certas condutas graves, a especificação de regras de jurisdição sobre tais crimes, a adoção de ferramentas modernas e eficientes de persecução penal criminal e de prevenção do crime e a introdução ou melhora de

mecanismos de cooperação jurídica internacional.

Mais recentemente, a luta contra a corrupção tem sido temática não apenas de tratados cujo viés repressivo é predominante, como as três convenções aludidas linhas atrás, mas tem sido abordada pela ótica dos direitos humanos, como se verá.

4.2 Direitos humanos e corrupção na visão das nações unidas

Vem sendo cada vez comum na literatura fazer-se uma correlação entre os direitos humanos, fruto da luta histórica relatada linhas atrás, e a corrupção. Em igual direção caminham organismos internacionais que, se antes faziam pouca alusão aos males que a corrupção causa aos direitos humanos, passaram a posicioná-la enquanto problema de nível global merecedor de toda atenção.

Assim, o Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas (2006, p. 02) já consignou que a corrupção impacta os direitos humanos de vários modos, pois as consequências de se ter um governo corrupto são múltiplas e afetam a todos os direitos humanos, acrescentando (OHCHR, 2006, p.02):

A corrupção leva à violação da obrigação do governo de tomar todas as medidas a seu alcance a fim de atingir progressivamente a completa realização dos direitos reconhecidos no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. A gestão corrupta do patrimônio público compromete a habilidade do governo em entregar uma variedade de serviços, incluindo saúde, educação e serviços de bem-estar, que são essenciais para a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais. Igualmente, a prevalência da corrupção cria uma discriminação no acesso aos serviços públicos em benefício daqueles capazes de influenciar as autoridade para agir no interesse delas, inclusive por meio de propina.⁶ (tradução nossa)

⁶ “Corruption leads to violation of the Government’s obligation “to take steps... to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the [International] Covenant [on

O fato, como ensina com precisão Peters (2015, p. 11), é que a corrupção tanto atinge os direitos sociais previstos no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – por exemplo, a corrupção na saúde pública atinge ao direito de todos ao mais alto nível possível de saúde física e mental, artigo 12,1 –, como também os direitos humanos liberais clássicos assegurados pelo Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos: se um preso tem que dar propina ao guarda para conseguir um cobertor ou comida de melhor qualidade, a corrupção impactará diretamente no seu direito a ser tratado dignamente na prisão e nela usufruir de condições humanas (Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, artigo 10, 1).

No entanto, na prática prevalecente nas Nações Unidas, apenas expressões carentes de assertividade costumavam ser utilizadas para tratar da relação entre corrupção e direitos humanos. Segundo Peters (2015, p. 12), a quase totalidade dos textos da ONU refere-se apenas ao “impacto negativo” no gozo dos direitos humanos, ou dita que a corrupção “mina” os direitos humanos, ou enfatiza o “grave e devastador efeito da corrupção na fruição dos direitos humanos”.

A despeito da ausência de assertividade no trato da corrupção, as Nações Unidas vêm nitidamente evoluindo na questão. Em agosto de 2015, a Assembleia Geral da ONU, reunida em Nova York, aprovou a Resolução 70/1, por meio da qual foi criada a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável com a finalidade de erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir que as pessoas alcancem a paz e a prosperidade, a qual contém o conjunto de dezessete Objetivos do

Economic, Social and Cultural Rights]”.i The corrupt management of public resources compromises the Government’s ability to deliver an array of services, including health, educational and welfare services, which are essential for the realization of economic, social and cultural rights. Also, the prevalence of corruption creates discrimination in access to public services in favour of those able to influence the authorities to act in their personal interest, including by offering bribes. The economically and politically disadvantaged suffer disproportionately from the consequences of corruption, because they are particularly dependent on public goods.”

Desenvolvimento Sustentável – ODS (GENERAL ASSEMBLY, 2015, p. 01).

Dentre os dezessete Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, encontra-se o Objetivo 16 “Paz, Justiça e Instituições Eficazes”, voltado para o “rule of law” (ARAS, 2018), o qual se destina a “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” (AGENDA 2030).

O Objetivo 16 possui um total de doze metas (GENERAL ASSEMBLY, 2015, p. 25-26), e uma dessas metas, especificamente a meta 16.5, dispõe expressamente sobre a corrupção. De acordo com a meta 16.5, consiste em um dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável “reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas” (GENERAL ASSEMBLY, 2015, p. 25).

Dois aspectos da meta 16.5 dos ODS são dignos de nota. O primeiro é que ela estabelece como propósito a “redução” da corrupção, e não a “eliminação” da corrupção. Isso porque, segundo a literatura especializada, o nível ótimo de corrupção não é zero. Com efeito, o combate à corrupção gera custos caros de serem pagos pela sociedade, que têm de ser sopesados com o custo da própria corrupção. Como ensina Klitgaard (1994, p. 42):

[...] Devemos considerar, em termos de custos sociais, a redução que obtemos ao diminuir os atos de corrupção, mas também precisamos levar em conta o acréscimo de custos sociais acarretado por nossos próprios esforços na luta contra ela. E isso leva à conclusão de que, na maioria dos casos, a solução de custo mínimo global não terá a corrupção igual a zero nem os esforços anticorrupção iguais ao máximo do ponto de vista de volume.

A asserção de Klitgaard é facilmente demonstrável no Brasil, onde uma estrutura burocrática amplamente disseminada impacta negativamente a atividade econômica e o dia a dia dos brasileiros sob o pretexto de prevenir corrupção e fraudes. Em pesquisa encomendada pela Fiesp e Ciesp e realizada em 2017 pelo instituto de

pesquisa Ipsos, 78% dos entrevistados declararam que o excesso de burocracia dificulta o desenvolvimento do Brasil (IPSOS, 2017, p. 02). Não menos relevante foi a circunstância de que 75% dos entrevistados concordaram com a afirmação de que o excesso de burocracia estimula a corrupção (IPSOS, 2017, p. 02).

É urgente, assim, alcançar um meio termo, um ponto de equilíbrio: combater com vigor a corrupção, mas sem onerar sobremodo a sociedade. Daí a meta 16.5 dos ODS propugnar a “redução” da corrupção, redução essa a ser balanceada com os custos sociais das medidas implementadas, no lugar de instar os Estados-membros da ONU a “eliminar” a corrupção, o que além de inviável poderia gerar excessos não desejados.

O outro aspecto que convém ser salientado corresponde ao alcance da meta, que não se restringe à corrupção pública, mas abarca também à corrupção privada, na medida em que expressamente se busca reduzir a corrupção e o suborno “em todas as suas formas”.

No Brasil, a corrupção privada ainda não possui um tratamento adequado, inclusive na legislação criminal, inexistindo o crime de corrupção privada, contrariamente ao que ocorre com os crimes de corrupção pública ativa e passiva.

A Convenção de Mérida, porém, conclama, no artigo 21, o Brasil e os demais Estados signatários a promulgarem leis que qualifiquem como delito a corrupção privada, ou, na dicção do tratado, o suborno no setor privado. Ainda, exorta, no artigo 22, os Estados signatários a também criminalizarem a malversação e o peculato de bens no setor privado. Como fruto inicial dessa obrigação convencional, foi elaborado no seio da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA, 2018), dentro da Ação 05/2018, um anteprojeto de lei que, acrescentando o art. 4^o-A à Lei n^o 8.137, de 1990, tipificará o crime de corrupção privada.

Além do tratamento concedido ao combate à corrupção pela AGENDA 2030 da ONU, também em nível regional houve avanços recentes na temática, os quais serão narrados na seção seguinte, a

partir do emblemático caso Ramírez Escobar y Otros vs. Guatemala, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

5 RAMÍREZ ESCOBAR Y OTROS VS. GUATEMALA: UM CASO DE CORRUPÇÃO E VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS NA CORTE INTERAMERICANA

No ano de 2018, a Corte Interamericana teve a oportunidade, ao que se saiba pela primeira vez, de relacionar diretamente um caso emblemático de violação de direitos humanos à corrupção de agentes públicos. Esse é o caso que vamos abordar ligeiramente.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, instituição judicial autônoma, é um dos órgãos da Convenção Americana de Direitos Humanos, de cujo artigo 33 decorre a sua criação, não se inserindo, ao contrário da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, na estrutura da Organização dos Estados Americanos (RAMOS, 2012a, p. 221).

Composta por sete juízes indicados pelos Estados-partes da Convenção Americana de Direitos Humanos, os quais são escolhidos em sessão da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos está sediada em San José, na Costa Rica. Somente detêm legitimidade ativa para provocar a jurisdição da Corte os Estados-parte e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Segundo dados da própria Corte Interamericana, até o final de dezembro de 2017 foram resolvidos duzentos e trinta e sete casos pelo tribunal (CORTE IDH, 2018b, p. 65). O Brasil já foi condenado em diversos casos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, dentre os quais se destacam os casos Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia), Favela Nova Brasília, Trabalhadores da Fazenda Brasil

Verde, Povo Indígena Xucuru, Herzog e outros etc.

Por se tratar de uma Corte internacional capaz de realizar a responsabilização internacional dos Estados-membros que aceitam sua jurisdição a partir da aplicação não só da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, como também de outros tratados relacionados à proteção dos direitos humanos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos vêm desempenhando um papel relevante na defesa de direitos fundamentais de liberdade, a exemplo dos direitos fundamentais das pessoas que se encontram em situação de privação de liberdade pelo cometimento de algum crime (FEITOSA; PESSOA, 2019, p. 14). No entanto, outro olhar sobre violações de direitos humanos e suas interconexões com direitos fundamentais de terceira dimensão vem ganhando força no debate judicial da Corte Interamericana, e é nessa nova toada que a corrupção passou a ser considerada uma espécie de violação a direitos humanos, como se explica adiante.

Em 9 de março de 2018, a Corte Interamericana de Direitos Humanos prolatou uma sentença emblemática. Trata-se do caso Ramírez Escobar y Otros Vs. Guatemala, submetido à jurisdição da Corte pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2016.

O caso concreto diz respeito à adoção internacional dos irmãos guatemaltecos Osmín e J.R. Ramírez, respectivamente com sete anos e um ano de idade, a qual foi marcada de ilegalidades processuais e de direito material. Os irmãos Ramírez foram retirados de suas famílias e internados numa casa de acolhimento. Em seguida, foram declarados em situação de abandono e, após, adotados por duas famílias estadunidenses distintas, sem observância da própria legislação local sobre direito de família e de adoção.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu a violação de diversos direitos consagrados na Convenção Americana de Direitos Humanos, desde o dever estatal de investigar ao dever estatal de tipificar delitos (no caso, o tráfico internacional de pessoas para fins

de adoção), passando pelo direito à liberdade pessoal e à integridade pessoal das crianças vitimadas. O grande destaque, entretanto, foi o vigoroso ataque à corrupção enquanto potencial violadora de direitos humanos, registrando a Corte que o propósito dos agentes públicos envolvidos no processo sobejamente ilegal de adoção internacional dos irmãos guatemaltecos Osmín e J.R. Ramírez foi de obter o próprio enriquecimento, em detrimento da observância dos direitos das crianças.

Pela importância histórica, é bastante oportuno transcrever três dos parágrafos da sentença do caso Ramírez Escobar e outros Vs. Guatemala, nos quais a Corte examina os efeitos nocivos da corrupção nos direitos humanos em geral e em particular em face das crianças adotadas internacionalmente na Guatemala ao arrepio da lei (CORTE IDH, 2018a):

240. Ademais, a Corte reitera que essas adoções se deram no marco de um contexto no qual a fragilidade institucional e a flexibilidade normativa facilitou a formação de redes e estruturas de crime organizado dedicados ao negócio de ações irregulares. Como foi ressaltado por vários peritos perante esta Corte e pela CICIG, na Guatemala as ações não atendiam ao interesse superior da criança, mas sim os abrigos, notários e autoridades judiciais respondiam em grande medida a interesse econômicos. Ademais, este Tribunal destaca como estas redes de adoções ilegais dentro das estruturas do Estado não só se aproveitaram das fragilidades institucionais e legais do Estado guatemalteco, como também da situação de vulnerabilidade das mães e família vivendo em situação de pobreza na Guatemala.

241. A respeito, este Tribunal destaca as consequências negativas da corrupção e os obstáculos que representa para o gozo e desfrute efetivo dos direitos humanos, assim como o fato de que a corrupção de autoridades estatais ou de particulares prestadores de serviços públicos afeta de uma maneira particular aos grupos vulneráveis. Ademais, a corrupção não só afeta os particulares individualmente afetados, mas repercute negativamente em toda a sociedade, na medida em que “quebra a confiança que a população tem no governo e, com o tempo, na ordem democrática e no estado de direito”. Nesse sentido, a Convenção Americana contra a Corrupção estabelece no seu preâmbulo que “a democracia representativa, condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região, por sua natureza, exige combater toda forma de corrupção no exercício das funções públicas, assim como os atos de corrupção especificamente relacionados a esse exercício”.

242. A Corte recorda que os Estados devem adotar

medidas para prevenir, sancionar e erradicar eficaz e eficientemente a corrupção. Não obstante, como se mencionou previamente, o sistema de proteção da infância e os mecanismos de adoção vigentes na Guatemala na época dos fatos, longe de cumprir estas obrigações, proporcionaram espaços para que tivesse lugar e permitiram a formação e manutenção de redes de adoções ilegais na Guatemala. O caso presente poderia refletir uma materialização desse contexto. A Corte destaca que as adoções internacionais se deram dentro de um quadro de corrupção, no qual um conjunto de atores e instituições públicos e privados operaram sob o manto da proteção do interesse superior do menor, porém com o real propósito de obter o seu próprio enriquecimento. (tradução nossa)⁷

A decisão da Corte Interamericana foi lapidar ao deixar claro como a corrupção pode prejudicar diretamente direitos humanos (no

⁷ No original: 240. Además, la Corte reitera que estas adopciones se dieron en el marco de un contexto en el cual la debilidad institucional y la flexibilidad normativa facilitó la formación de redes y estructuras de delincuencia organizada dedicadas al negocio de las adopciones irregulares (supra párrs. 61 a 71 y 145). Como fue resaltado por varios peritos ante esta Corte y por la CICIG, en Guatemala las adopciones no respondían al interés superior del niño, sino que casas de abrigo, notarios y autoridades judiciales respondían en gran medida a intereses económicos. Además, este Tribunal destaca cómo estas redes de adopciones ilegales engranadas dentro de las estructuras del Estado no solo se aprovecharon de las debilidades institucionales y legales del Estado guatemalteco sino también de la situación de vulnerabilidad de las madres y familias viviendo en situación de pobreza en Guatemala (supra párrs. 61, 68 e infra párr. 282). 241. Al respecto, este Tribunal destaca las consecuencias negativas de la corrupción y los obstáculos que representa para el goce y disfrute efectivo de los derechos humanos, así como el hecho de que la corrupción de autoridades estatales o prestadores privados de servicios públicos afecta de una manera particular a grupos vulnerables. Además, la corrupción no solo afecta los derechos de los particulares individualmente afectados, sino que repercute negativamente en toda la sociedad, en la medida en que “se resquebraja la confianza de la población en el gobierno y, con el tiempo, en el orden democrático y el estado de derecho”. En este sentido, la Convención Interamericana contra la Corrupción establece en su preámbulo que “la democracia representativa, condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, por su naturaleza, exige combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, así como los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio”. 242. La Corte recuerda que los Estados deben adoptar las medidas para prevenir, sancionar y erradicar eficaz y eficientemente la corrupción. No obstante, como se mencionó previamente, el sistema de protección de la niñez y los mecanismos de adopción vigentes en Guatemala en la época de los hechos, lejos de cumplir estas obligaciones, proporcionaron espacios para que tuviera lugar y permitieron la formación y mantenimiento de las redes de adopciones ilegales en Guatemala. El presente caso podría reflejar una materialización de este contexto. La Corte destaca que las adopciones internacionales se dieron dentro de un marco de corrupción, en el que un conjunto de actores e instituciones públicos y privados operaban bajo el manto de la protección del interés superior del niño, pero con el real propósito de obtener su propio enriquecimiento. En este sentido, la maquinaria que se montó y toleró alrededor de las adopciones ilegales, la cual afectaba de manera particular a sectores pobres, tuvo un fuerte impacto negativo en el disfrute de los derechos humanos de los niños y sus padres biológicos.

caso concreto, vários direitos dos irmãos Ramírez), mas por si só repercute negativamente na sociedade ao abalar a confiança da sociedade na democracia e no Estado de Direito, como expusemos na seção 3 deste artigo.

A partir do precedente Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala, é de se esperar que a Corte “aprofunde a sua compreensão sobre a corrupção sistêmica (*grand corruption*) como violadora dos direitos à educação, à saúde, à segurança pública, ao saneamento básico, ao meio ambiente sustentável e ao [...] direito do povo a governos honestos” (ARAS, 2018).

Que a Corte Interamericana de Direitos Humanos, que criou farta jurisprudência sobre os casos de desaparecimento forçado que inundaram o continente latino-americano em décadas passadas, avance cada vez mais para contribuir para a redução da corrupção, que assola, atualmente, à parcela do continente americano com raízes ibéricas. A promoção dos direitos humanos só tem a ganhar com esse indispensável apoio.

6 CONCLUSÃO

Ao longo do artigo, procuramos demonstrar que os direitos humanos não são um dado, mas um construído, fruto de lutas históricas, a partir das quais vêm se ressignificando dia após dia. Saber se num dado contexto houve ou há violações de direitos humanos, dessa forma, exige levar em consideração, num primeiro momento, o que se entende por direitos humanos, a partir da leitura da reconstrução contínua deles.

A corrupção, quando não se trata de um ato isolado, mas está disseminada no meio social, pode ser encarada como uma maneira por qual violações de direitos humanos se manifestam, seja pelo fato de ela afetar diretamente direitos civis, sociais e difusos, seja pelo fato de ela

por si só abalar a confiança que a população tem no governo e, conseqüentemente, a credibilidade do Estado Democrático de Direito, que é posto em xeque com os desvios a que os atos corruptos correspondem.

Nessa linha, os órgãos internacionais estão pouco a pouco ampliando a concepção do que se compreende por violação de direitos humanos para inserir em tal categoria a corrupção. Exemplo notável dessa consciência foi a inclusão de uma meta específica sobre a redução da corrupção dentro dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, no seio da Agenda 2030. Esse reconhecimento é importante porque, além de fazer voltar a atenção dos Estados e entes internacionais à problemática da corrupção – cujos malefícios não devem ser subestimados –, permite colocar a serviço do seu enfrentamento os mecanismos globais e regionais de apuração das violações de direitos humanos.

Essa tendência foi robustecida recentemente com a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Ramírez Escobar e outros Vs. Guatemala, no qual a Corte pela primeira vez se deteve com razoável profundidade sobre a relação entre corrupção e violações de direitos humanos e recriminou de forma contundente os atos de corrupção e os males por eles causados.

Portanto, podemos afirmar que a prática de atos de corrupção em sentido amplo viola sim direitos humanos, merecendo rigoroso combate. Essa consciência, aliada ao reforço da atuação dos órgãos internacionais de promoção dos direitos humanos na luta contra a corrupção, traz a esperança de um futuro mais justo e ético.

Data de Submissão: 03/03/2019

Data de Aprovação: 14/04/2020

Processo de Avaliação: *double blind peer review*

Editor Geral: Jailton Macena de Araújo

Editor de Área: Gustavo Barbosa de Mesquita Batista

Assistente Editorial: Jaqueline Rosário Santana

REFERÊNCIAS

AGENDA 2030. **Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível

em:<http://www.agenda2030.com.br/ods/16/>. Acesso em: 28 nov. 2018.

ANJOS, Lislaine dos. Desvios em obras de saneamento prejudicaram 800 mil pessoas, diz PF. **G1**, 19 nov. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/2015/11/desvios-em-obras-de-saneamento-prejudicaram-800-mil-pessoas-diz-pf.html>. Acesso em: 2 dez. 2018.

ARAS, Vladimir. Corrupção e direitos humanos no sistema interamericano. **Blog do Vlad**, 22 nov. 2018. Disponível em: <https://vladimiraras.blog/2018/11/22/corruptao-e-direitos-humanos-no-sistema-interamericano/>. Acesso em: 23 nov. 2018.

BACIO-TERRACINO, Julio. **Corruption as a Violation of Human Rights**. International Council on Human Rights Policy. Jan 2008. Disponível em:<https://ssrn.com/abstract=1107918>. Acesso em: 2 dez. 2018.

BIELEFELDT, Heiner. **Filosofia dos direitos humanos: fundamentos de um *ethos* da liberdade universal**. São Leopoldo: UNISINOS, 2000.

BOBBIO, Noberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 25 ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRAGON, Ranier. Câmara desfigura pacote anticorrupção do Ministério Público. **Folha de São Paulo**, 30 nov. 2016. Disponível em:<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/11/1836979-na-madrugada-camara-fulmina-pacote-anticorruptao-do-ministerio-publico.shtml>. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 4.410**, de 7 de outubro de 2002. Promulga a

Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c". Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm.

Acesso em: 3 dez 2018.

CARVALHO, Paulo Roberto Galvão de. Legislação anticorrupção no mundo: análise comparativa entre a Lei Anticorrupção brasileira, o Foreign Corrupt Practices Act norte-americano e o Bribery Act do Reino Unido. In: **Lei Anticorrupção**. QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de; SOUZA, Jorge Munhós (org.). Salvador: Juspodivm, 2015. p. 35-62.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 4 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Caso Ramírez Escobar y Otros Vs. Guatemala**.

Sentencia De 9 De Marzo De 2018 (Fondo, Reparaciones y Costas).

San José: 2018. Disponível em:

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_351_esp.pdf.

Acesso em: 3 dez. 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Relatório anual 2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. San José: 2018. Disponível em:

<http://www.corteidh.or.cr/tablas/informe2017/portugues.pdf>.

Acesso em: 3 dez. 2018.

ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO (ENCCLA). **Ação 05/2018**, 2018.

Disponível

em:http://enccla.camara.leg.br/acoes/copy_of_ENCCLA2018A05Tipificaopenaldecorrupoprivada.pdf. Acesso em: 4 dez. 2018.

FEITOSA, Gustavo Raposo Pereira; PESSOA, Manoela Fleck de Paula. Corte Interamericana De Direitos Humanos e o encarceramento em massa: uma análise dos casos do Complexo Penitenciário de Pedrinhas e Curado. **Prim@ Facie**, Vol 18, número 39, p. 114-147, 2019.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FIGUEIREDO, Janaína. Latinobarômetro: Corrupção aparece pela 1ª vez como principal preocupação para Brasil, diz pesquisa. **O Globo**, 27 out. 2017. Disponível

em:<https://oglobo.globo.com/brasil/latinobarometro-corrupcao-aparece-pela-1-vez-como-principal-preocupacao-para-brasil-diz-pesquisa-21999964>. Acesso em: 10 nov. 2018.

GENERAL ASSEMBLY. **Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015**. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E. Acesso em: 29 nov. 2018.

GRANDIN, Felipe. Obras da Odebrecht foram superfaturadas em mais de R\$ 3 bilhões no RJ. **G1**, 24 jun. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/obras-da-odebrecht-foram-superfaturadas-em-mais-de-r-3-bilhoes-no-rj.ghtml>. Acesso em: 2 dez. 2018.

GUIMARÃES, Juarez. Interesse público. In: **Corrupção: ensaios e críticas**. BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa Murgel (org.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p. 147-151.

HOLMES, Leslie. **Corruption: a very short introduction**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS (IBCCRIM). **Editorial. Todos contra a corrupção**. Boletim. p. 01. São Paulo, ano 23, nº 277, Dez. 2015.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Ranking do saneamento – Instituto Trata Brasil**. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/ranking-2018/realatorio-completo.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2018.

IPSOS. **Pesquisa Pulso Brasil FIESP/CIESP. Burocracia**. Mar. 2017. Disponível em: https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/pulsos/attachment/pulso_burocracia_versao-3/. Acesso em: 5 dez. 2018.

KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

KOKELE-KALE, Ndiva. **The International Lawyer**, Vol. 34, Nº 1, p. 149-178, 2000. Disponível em: <https://scholar.smu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1957&context=til>. Acesso em: 8 abr. 2020.

MENDONÇA, Ricardo. Pela 1ª vez, corrupção é vista como maior problema do país, diz Datafolha. **Folha de São Paulo**, 29 nov. 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/11/1712475-pela-1-vez-corrupcao-e-vista-como-maior-problema-do-pais.shtml>. Acesso em: 10 nov. 2018.

MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The quest for good governance: how societies develop control of corruption**. New York: Cambridge University Press, 2015.

NATIONAL ARCHIVES. The Virginia Declaration of Rights. **America's Founding Documents**, 29 set. 2016. Disponível em: <https://www.archives.gov/founding-docs/virginia-declaration-of-rights>. Acesso em: 10 nov. 2018.

PALIFKA, Bonnie K.; ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and government: causes, consequences, and reform**. 2 ed. New York: Cambridge University Press, 2015.

PETERS, Anne. **Corruption and human rights**. Basel: Basel Institute of Governance, 2015.

PIMENTEL FILHO, André. **(Uma) teoria da corrupção: corrupção, estado de direito e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de direitos humanos**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012a.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012b.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Direitos fundamentais: retórica e historicidade**. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

SOARES, Danyele. Fiesp avalia perda anual de R\$ 130 bi em corrupção; valor pode ser ainda maior. **Radioagência Nacional**, 8 dez. 2017. Disponível em: <http://radioagencianacional.etc.com.br/politica/audio/2017-12/fiesp-avalia-perda-anual-de-r-130-bi-em-corrupcao-valor-pode-ser-ainda-maior>. Acesso em: 28 nov. 2018.

SÓFOCLES. **A trilogia tebana**; tradução do grego, introdução e notas de Mário da Gama Kury. 10 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002.

SOUZA, Josias de. Corrupção incide mais sobre educação e saúde. **Blog do Josias – Uol**, 31 jul. 2016. Disponível em: <https://josiasdesouza.blogosfera.uol.com.br/2016/07/31/corrupcao-incide-mais-sobre-educacao-e-saude/>. Acesso em: 2 dez. 2018.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Integridade e empresas no Brasil**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/assets/files/conhecimento/relatorio-executivo.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Auditoria operacional sobre obras paralisadas**. Brasília: 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-sobre-obras-paralisadas.htm>. Acesso em: 14 abr. 2020.

UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR). **United Nations Conference on Anti-Corruption Measures, Good Governance and Human Rights**. Warsaw, 9 nov. 2006. Disponível em: http://www2.ohchr.org/english/issues/development/governance/docs/background_note.doc. Acesso em: 30 nov. 2018.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Signature and Ratification Status**. Disponível em: <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>. Acesso em: 3 dez. 2018.

VERÍSSIMO, Carla. **Compliance**: incentivo de adoção de medidas anticorrupção. São Paulo: Saraiva, 2017.

Ramírez Escobar y Otros Vs. Guatemala Case: a new approach about human rights by the Inter-American Court of Human Rights

Flávio Pereira da Costa Matias

Julio Cesar de Aguiar

Abstract: This article aims to discuss the new approach by the Inter-American Court of Human Rights from the relation between human rights and corruption, starting from the historical construction of human rights to examine if corruption can be considered a kind of breach of human rights, and, if so, under what assumptions. It's demonstrated the way in which international law deals with corruption, both regionally and globally, usually from the perspective of the fight against corruption. Particular attention is given to the treatment accorded by the United Nations to the reduction of corruption within the scope of Sustainable Development Goals under Agenda 2030, and to recent decision of the Inter-American Court of Human Rights in Ramírez Escobar y Otros Vs. Guatemala case, which has explicitly addressed the relationship between corruption and human rights violation. It is concluded that corruption is a form of violation of human rights. The method used for the article was the bibliographic research, of exploratory nature, using diverse human rights texts and international treaties, and the jurisprudential research of the Inter-American Court of Human Rights.

Keywords: Corruption. Human Rights. Inter-American Court of Human Rights.

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2020v19n41.44744>

Conteúdo sob licença *Creative Commons: Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International* (CC BY-NC-ND 4.0)



Accountability Democrática Em Direitos Humanos

Adriana Campos Silva*

Universidade Federal de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.

ORCID <http://orcid.org/0000-0002-2871-6778>

Christiane Costa Assis**

Universidade Federal de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.

ORCID <http://orcid.org/0000-0003-3565-4023>

Resumo: O presente artigo tem como objetivo discutir a relação entre a efetividade dos Direitos Humanos e a *accountability* democrática. No aspecto metodológico adotou-se o procedimento de pesquisa bibliográfica selecionando-se os trabalhos mais relevantes na temática e o método de abordagem dialético comparativo confrontando-se tese e antítese para se alcançar a síntese. Como resultado concluiu-se que o sentido amplo de *accountability* democrática exige engajamento dos cidadãos e o déficit de *accountability* enfraquece os Direitos Humanos.

Palavras-chave: *Accountability*. Direitos Humanos. Democracia.

* Doutora e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora da Graduação e da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.
E-mail: adrilaw100@gmail.com

** Doutoranda pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre e especialista em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
E-mail: assischris@gmail.com



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2020v19n40.47739>

Accountability Democrática Em Direitos Humanos

Adriana Campos Silva

Christiane Costa Assis

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

No cenário brasileiro atual verifica-se a ampla utilização de argumentos econômicos para fundamentar reformas e cortes orçamentários em diversos órgãos e instituições que, embora em uma primeira análise não aparentem impactar os Direitos Humanos, são, de fato, relacionados a estes.

São exemplos desta opção a promulgação da Emenda Constitucional 95 de 2016, instituidora do Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União para os vinte exercícios financeiros seguintes – a qual, a pretexto de estabelecer um teto para os gastos públicos, atingiu vigorosamente os direitos fundamentais, especialmente os direitos sociais que exigem prestações do Estado –, as reformas trabalhista de 2017 e previdenciária discutida no corrente ano, ambas respaldadas em discurso oficial pela crise financeira que aumenta o desemprego no setor privado e endivida o setor público, respectivamente. Além de alterações legislativas, merece destaque o progressivo sucateamento da Defensoria Pública que se tornou uma prática de governo na contramão dos Direitos Humanos.

A constante utilização de argumentos econômicos que afetam os Direitos Humanos, entretanto, não foi acompanhada de sólidos mecanismos de controle que possibilitem aos cidadãos verificar e ajustar as decisões estatais. Diante de alterações pungentes na centralidade dos Direitos Humanos que estão cedendo em face da economia, é essencial que os três poderes instituídos apresentem um *feedback* à sociedade no intuito de demonstrar que as decisões, de fato, são necessárias e adequadas em face do ordenamento jurídico, dos anseios da sociedade e ainda dos Direitos Humanos.

Nesse ponto, fala-se em *accountability* democrática, que extrapola a mera justificação orçamentária em sua conceituação mais ampla. O *feedback* proporcionado pela *accountability* em sentido amplo se refere também ao atendimento dos Direitos Humanos que no Brasil, embora recebam atenção especial na Constituição Federal de 1988, resistem na incerteza de discursos que, a pretexto de fortalece-los, culminam em seu enfraquecimento. Adotar uma compreensão restrita de *accountability* significaria retirar o seu adjetivo democrático.

O presente artigo pretende evidenciar a estreita relação entre a *accountability* democrática e a efetividade dos Direitos Humanos, trabalhando com a seguinte hipótese: o déficit de *accountability* democrática enfraquece os Direitos Humanos. No aspecto metodológico adotou-se o procedimento de pesquisa bibliográfica selecionando-se os trabalhos mais relevantes na temática e o método de abordagem dialético comparativo confrontando-se tese e antítese para se alcançar a síntese. Inicialmente o artigo apresentará as trapaças político-pragmáticas na adoção de tratados de Direito Humanos causadoras de uma absorção meramente semântica desses direitos. Após, apresentar-se-á a noção de *accountability* democrática, destacando-se a necessidade de engajamento por parte da população para além dos mecanismos institucionais de participação, para então apontar como o aprendizado democrático influenciará a efetividade dos Direitos Humanos.

Em função dos objetivos pretendidos com o artigo, optou-se por não explorar os casos específicos de *backlash* no intuito de se evitar uma análise superficial. Cada caso merece análise em artigo próprio em função dos temas específicos que demandam estudo individualizado (segregação racial, aborto, direitos LGBT, dentre outros), o que ultrapassa o recorte epistemológico do presente trabalho. Assim sendo, a análise do artigo não abrangerá casos específicos de *backlash* como forma de cautela em relação aos temas que demandam análise aprofundada e individualizada.

2 DIREITOS HUMANOS E TRAPAÇAS POLÍTICO-PRAGMÁTICAS

Os Direitos Humanos emergiram da necessidade de direitos “além-fronteiras”, garantidos fora do domínio da soberania clássica autodeclarada e exclusiva dos Estados. A própria noção de soberania se reinventou no pós-Segunda Guerra, convertendo-se em uma soberania relativizada e universal, que funciona como uma cooperação dos Estados em prol de finalidades comuns e em favor da dignidade da pessoa humana – o que, em última instância, acabar por reforçar a soberania estatal de celebrar um compromisso perante a comunidade internacional (PIOVESAN, 2000).

A celebração de tratados de Direitos Humanos indica a tendência comportamental dos Estados para proteger da melhor forma seus cidadãos, mas não é quimera capaz de, *per si*, modificar a realidade. Direitos demandam planejamento e execução para alcançar seus destinatários e, nesse contexto, os Direitos Humanos podem se perder na fratura entre incorporação e implementação. A ilusão

proporcionada pela incorporação, entretanto, acoberta a seletividade que tais direitos adquirem na prática.

O discurso em favor dos Direitos Humanos funciona como um engodo de concessão seletiva a um grupo de poder, transformando tais direitos em privilégios cuja aplicação se dá excepcionalmente e não como regra. As decisões estatais que se propõem a maximizar seu alcance, na realidade, inviabilizam tais direitos justamente para os grupos que mais precisam deles. De um lado a gênese de legitimação é destruída pela aprovação de leis que ou instituem uma sobrecarga de tarefas políticas que as tornam ineficazes desde a origem ou instituem desigualdade por estabelecerem privilégios e tratamentos díspares; leis essas que provocam desgastes nos órgãos de execução despreparados do ponto de vista orçamentário e operacional e que descambam no sistema judiciário chamado a reforçar o sistema de freios e contrapesos, mas que encontra-se também sobrecarregado pelo caos processual e pela influência política (SAMPAIO, 2010, p. 336/337).

Os tratados internacionais de Direitos Humanos encontram na Constituição Federal de 1988 a abertura necessária para sua incorporação, que conta com a participação ativa dos três poderes constitucionalmente estabelecidos: inicialmente, o Chefe do Executivo, no exercício de sua competência privativa (art. 84, VIII, CF88), celebra o tratado; após, o Congresso Nacional resolve definitivamente sobre o tratado (art. 49, I, CF88) por meio de decreto legislativo, o que autoriza o Presidente da República a reafirmar o compromisso perante a ordem internacional mediante ratificação; o tratado é então promulgado e publicado no Brasil e seu cumprimento poderá ser judicialmente acionado. Se o tratado versar sobre Direitos Humanos, há a possibilidade de incorporação com o status de emenda constitucional, desde que observados os requisitos do art. 5º, §3º, CF88, passando a integrar o bloco de constitucionalidade.

A pressão externa sofrida pelos países para o compromisso com os Direitos Humanos impulsiona a ratificação dos tratados, mas a

ausência de monitoramento do cumprimento das obrigações assumidas abre espaço para que os países não promovam em seu ordenamento jurídico doméstico as mudanças necessárias (HATHAWAY, 2002, p. 2020). Estados com uma democracia forte demonstram uma aderência maior aos Direitos Humanos porque o monitoramento internacional dificulta a existência da dissonância entre o seu comportamento normativo e o seu comportamento real (HATHAWAY, 2002, p. 2020) – e, nesse sentido, os tratados não produzem os efeitos esperados nas democracias mais frágeis. Considerando que a ratificação dos tratados reduz a pressão internacional para o compromisso com os Direitos Humanos, é preciso cautela para que não ocorra o uso simbólico da ratificação como atitude mais vantajosa em face dos custos das melhorias reais na vida dos cidadãos (HATHAWAY, 2002, p. 2025)

Lado outro, embora a ratificação de tratados de Direitos Humanos não atenda às expectativas de melhores práticas de tais direitos, eles podem ter outros efeitos positivos (HATHAWAY, 2002, p. 2020/2021). Os tratados podem reforçar a atuação de organismos internacionais como as Nações Unidas ou mesmo Organizações Não-Governamentais e seu processo de criação e manutenção pode ter seus efeitos difundidos nas práticas de todos os países por mudar o discurso das expectativas sobre esses direitos e influenciar as percepções individuais de cada país sobre a configuração de que seria um comportamento aceitável – afetados pelo processo dos tratados, os países tendem a melhorar suas práticas ou ao menos não piorá-las (HATHAWAY, 2002, p. 2021).

Apesar da estima constitucional brasileira pelos Direitos Humanos, a fragilidade da incorporação desses tratados decorre da ausência de um plano que efetivamente forneça os instrumentos necessários à sua implementação. O compromisso com os Direitos Humanos desacompanhado de mecanismos de execução culmina na conversão da normatividade constitucional em semântica, servindo como formalização da situação existente de poder político em

benefício exclusivo do poder fático, ou seja, daqueles que dispõem do aparato coercitivo do Estado (LOEWENSTEIN, 1979, p. 216 e ss.). Nesse sentido, o traje constitucional não é traje, mas antes um disfarce (LOEWENSTEIN, 1979, p. 219) para a aplicação diferida dos Direitos Humanos que passam a ser um benefício da maioria entendida como aquela que, embora em menor número, recebe mais direitos do que outras estratificações sociais. Os Direitos Humanos se tornam “trufas do poder” que, em um ambiente distorcido, são legitimadas por um discurso dos direitos como trunfos das minorias, induzindo os destinatários à compreensão falseada da realidade (SAMPAIO, 2015, p. 233).

A recuperação da normatividade desses tratados perpassa necessariamente pelo reforço dos direitos de participação e da “vontade de constituição” por parte do Estado e da sociedade, que a converte em força ativa capaz de imprimir sua normatividade na realidade (HESSE, 1991). Lado outro, é necessário considerar a necessidade de aprendizado democrático, pois as mudanças no núcleo de direitos decorrem de um processo histórico de apropriação pela sociedade. Assim sendo, a assimilação não é instantânea e demanda práticas diárias tanto do Estado quanto dos cidadãos para que os Direitos Humanos sejam definitivamente difundidos no ordenamento jurídico e na sociedade. Nesse ponto reside a necessidade de engajamento dos cidadãos no controle e ajuste das práticas estatais em todos os três poderes instituídos – trata-se da *accountability* democrática que será apresentada a seguir.

A Constituição Federal de 1988 resultou de traumas autoritários e sua extensa Declaração de Direitos enfrenta obstáculos fáticos de implementação. Sua virtude amplamente protetiva em alguma medida também é seu defeito, mas “por pior que seja uma redação, o leitor tem sempre a oportunidade de melhorá-la” (SAMPAIO, 2010, p. 330).

A incorporação das diversas gerações de direitos não tem o condão de garantir sua aplicação e, nesse sentido, o Estado brasileiro

– como tantos outros Estados – parece se aproveitar de um discurso em prol dos Direitos Humanos que permite uma seletividade de seus destinatários. Embora reconhecidos seja pelo ordenamento doméstico ou pelos tratados ratificados, os Direitos Humanos parecem atender somente à manutenção do *status quo*: “quem tem, tem; quem não tem, nunca terá”. E aqueles que os detém são a exceção, não servido à regra de igualdade formal e material especialmente perante à lei, que é essencial ao Estado Democrático de Direito.

Verifica-se, portanto, uma absorção meramente semântica dos Direitos Humanos, carecendo de uma normatividade construída necessariamente por meio do aprendizado democrático dos cidadãos, que devem se apropriar de seu conteúdo. Nas democracias frágeis a questão se torna ainda mais urgente, uma vez que a incorporação de tratados internacionais de Direitos Humanos nesses países se mostra menos eficaz do que nos países de democracia forte. O processo democrático demanda tempo de assimilação pelos cidadãos e pelo próprio Estado, mas a historiografia brasileira demonstra já possuir bagagem suficiente para adotar os necessários instrumentos de execução de forma a superar a barreira semântica. O que falta no Brasil é o requisito democrático do engajamento popular.

3 ACCOUNTABILITY DEMOCRÁTICA: O ENGAJAMENTO ESSENCIAL

As democracias entendidas como comunidades de formulação, implementação e fiscalização de políticas exigem instrumentos que possibilitem a sanção em caso de desvios dos padrões predeterminados pelas regras que devem ser aplicadas e cumpridas (OLSEN, 2018, p. 76). Os processos de *accountability* são os meios para testar e validar a atuação dos agentes em face das reivindicações

da sociedade, "[...] promovendo argumentos, explicações e justificativas, bem como a luta política, com o potencial de afetar a confiança dos cidadãos nos arranjos institucionais existentes" (OLSEN, 2018, p. 77).

Apontam-se duas dimensões para a *accountability*: *answerability* e *enforcement*. A primeira versa sobre a obrigatoriedade de informação e justificação públicas das decisões por partes de funcionários públicos e políticos; a segunda se refere à capacidade de impor sanções àqueles que incorram em violações ou descumprimentos das obrigações, sendo possível também recompensar a boa gestão (JIMÉNEZ, 2012. p. 100).

A *accountability* democrática exige o envolvimento dos cidadãos, especialmente em momentos de descrédito estatal – fala-se em aumento de demandas de *accountability* em função do descontentamento dos cidadãos (OLSEN, 2018, p. 217). Nesse contexto, as ouvidorias consistem em um meio para o exercício do controle e acompanhamento social dos atos de gestão, uma vez que são capazes de absorver e processar demandas dos atores não oficiais possibilitando a interferência nas decisões estatais (SILVA; ALVES, 2014). Assim sendo, as ouvidorias deveriam integrar as rotinas de *accountability*, pois "[...] sob a ótica da educação em direitos humanos, as ouvidorias podem ser entendidas como canais de participação política e de fomento ao exercício da cidadania" (SILVA; ALVES, 2014, p. 140)¹.

A *accountability* democrática é uma via dupla, pois exige determinados comportamentos tanto por parte do Estado quanto dos

¹ Sobre a Educação em Direitos Humanos, convém esclarecer: "A educação em direitos humanos parte de três pontos essenciais: primeiro, é uma educação de natureza permanente, continuada e global; segundo, é uma educação necessariamente voltada para a mudança; e terceiro, é uma vinculação de valores, para atingir corações e mentes, e não apenas instrução, meramente transmissora de conhecimentos. Acrescente-se, ainda, de não menos importância, que ou essa educação é compartilhada por aqueles que estão envolvidos no processo educacional - os educadores e os educandos - ou ela não será educação, e muito menos educação em direitos humanos. Tais pontos são premissas: a educação continuada, a educação para a mudança e a educação compreensiva, no sentido de ser compartilhada e de atingir tanto a razão quanto a emoção" (BENEVIDES, 2003, p. 309).

cidadãos. Há ainda o que se convencionou denominar como *accountability* social. Esta engloba as iniciativas de Organizações Não-Governamentais, movimentos sociais, associações, entre outras formações independentes, que buscam ampliar a transparência e a *accountability* governamental por meio de iniciativas orientadas à supervisão do comportamento estatal e desenvolvem novos recursos em face dos tradicionais instrumentos eleitorais e jurídicos de controle (PERUZZOTTI, 2006, p. 2/3).

A *accountability* democrática não se resume à fiscalização do cumprimento de leis orçamentárias e de responsabilidade fiscal, devendo necessariamente possibilitar que os cidadãos verifiquem o atendimento de suas reivindicações, a legitimidade das decisões estatais e que promovam ajustes e participem do processo, se convertendo em coautores e destinatários das decisões (HABERMAS, 1997). Nesse sentido, o mero exercício do direito ao voto é insuficiente para *accountability* democrática, exigindo-se cidadania ativa, ou seja, engajamento diário que paulatinamente se aperfeiçoará com o aprendizado democrático.

O Estado deve proporcionar informação aos cidadãos e manter a transparência e publicidade de seus atos, além de canais abertos de participação, uma vez que “[...] os mecanismos institucionais, sejam eles de representação política ou de participação direta nos processos deliberativos, não só no legislativo, mas também na administração e no judiciário, é o que possibilita que o poder político seja gerado legitimamente” (OLIVEIRA, 2017, p. 74).

Entretanto, mesmo diante da escusa estatal os cidadãos não podem se furtar ao desafio da cidadania ativa, pois o princípio da democracia envolve o reconhecimento de uma noção mais ampla de esfera pública política que não se reduz aos fóruns oficiais do Estado e ainda uma renovada concepção de sociedade civil que é formada por grupos, movimentos, associações e organizações sociais que se diferenciam da esfera governamental e do mercado (OLIVEIRA, 2016). Assim sendo, mesmo na ausência ou falha dos processos de

accountability os cidadãos devem se mobilizar para exigir do Estado a conduta adequada.

Para os dois poderes eleitos (Executivo e Legislativo), o direito ao voto serve como meio fatal de repúdio às condutas estatais que se afastam do desejo popular. Entretanto, o desafio no caso brasileiro – denominado "dilema do eleitor" (LYNE, 2008, p. 4) – consiste em manter a *accountability* dos eleitos dentro das condições estruturais existentes: eleitores enfrentam um problema de ação coletiva para utilizar as eleições como forma de responsabilização dos políticos. De um lado, a *accountability* é inerentemente coletiva, uma vez que um eleitor sozinho não é capaz de eleger ou remover um representante. De outro, embora os benefícios concedidos pelos eleitos se destinem a todos independentemente de seus votos, há um clientelismo que provoca a troca direta do voto por benefícios somente para os que votaram no representante eleito – nesse contexto, os eleitores que votaram em candidatos sem a troca direta são excluídos (LYNE, 2008, p. 4).

A solução viria de condições estruturais que reduzam o valor dos benefícios clientelistas passíveis de oferta pelos candidatos, permitindo que os eleitores possam ignorar a possível assimetria de tratamento caso decidam votar sem a troca direta (LYNE, 2008, p. 260). Em outras palavras, uma vez que os eleitores possam votar sem o receio de serem excluídos dos benefícios oferecidos pelos candidatos, o dilema desaparecerá. As mudanças estruturais, entretanto, não perpassam necessariamente por alterações legislativas e reformas, uma vez que se trata de um problema na própria autoridade política, seja ela eleita pelo voto ou por outro processo (LYNE, 2008, p. 262). Assim sendo, apesar de fazer alusão ao voto, o dilema não é um problema exclusivo da democracia, podendo ser encontrado também em regimes antidemocráticos (LYNE, 2008, p. 262).

No Poder Judiciário, para além dos mecanismos institucionais de controle interno e externo e das aberturas procedimentais previstas no Direito Processual, as mobilizações populares possuem o condão de

influenciar as decisões. Nesse sentido, destaca-se o fenômeno do *backlash*, amplamente estudado nos Estados Unidos e que, apesar de vozes dissidentes no mesmo país, é visto como um reforço de legitimidade no constitucionalismo democrático.

O constitucionalismo democrático surgiu nos Estados Unidos em meio aos questionamentos entre originalistas e progressistas sobre como a Constituição americana poderia inspirar lealdade e compromisso apesar dos desacordos persistentes sobre seu conteúdo. Para tal teoria, quando a confiança existe, os cidadãos podem combater julgamentos sobre o significado constitucional que sejam divergentes dos seus e a manutenção dessa confiança depende de oportunidades significativas para que os cidadãos possam persuadir uns aos outros sobre compreensões constitucionais alternativas (POST, SIEGAL, 2009 p. 27).

Como premissa do constitucionalismo democrático tem-se o fato de que a autoridade da Constitucional depende de sua legitimidade democrática, ou seja, depende da capacidade da Constituição de inspirar os cidadãos a reconhecerem a Constituição como sua, o que, por sua vez, depende de uma tradição de engajamento popular que autoriza os cidadãos a reivindicarem o significado constitucional inclusive em oposição ao governo quando este, no julgamento popular, não respeitar a Constituição. Lado outro, o governo resiste e responde às reivindicações desses cidadãos e essas trocas são responsáveis por dar forma ao significado que a Constituição americana historicamente adquiriu. (POST; SIEGEL, 2007, p. 374).

Os cidadãos buscam as Cortes para proteger valores sociais importantes e para constranger o governo quando julgam que este está excedendo as limitações constitucionais, mas a autoridade das Cortes para fazer valer a Constituição depende, em última instância, da própria Constituição, assim como a autoridade do governo. Isso significa que se o povo entender que a interpretação constitucional das Cortes é divergente de suas convicções, eles buscarão meios para

comunicar suas objeções e resistir aos julgamentos judiciais (POST; SIEGEL, 2007, p. 374).

Diferentemente do constitucionalismo popular, o constitucionalismo democrático não deseja afastar a Constituição das Cortes, pois reconhece o papel essencial do Judiciário na afirmação dos direitos constitucionais (POST; SIEGEL, 2007, p. 379). Entretanto, o *backlash* é um dos resultados possíveis do conflito entre o direito constitucional judicialmente elaborado e os significados constitucionais gerados em outros lugares dentro do sistema constitucional (POST; SIEGEL, 2007, p. 379)

No constitucionalismo democrático o *backlash* possui efeitos potencialmente construtivos, diferentemente das visões acadêmicas que enxergam a resistência às decisões judiciais como uma ameaça à própria Constituição. Ao invocar a Constituição para criticar as Cortes, os cidadãos buscam fazer valer compreensões que eles entendem como normativamente convincentes, ou seja, compreensões constitucionais que devem ser obrigatoriamente observadas, o que reforça a legitimidade democrática da Constituição (POST; SIEGEL, 2007, p. 375).

Em busca da Constituição democraticamente responsiva, o *backlash* desafia a presunção de que os cidadãos deveriam aquiescer as decisões judiciais ainda que contrárias aos que eles entendem como "voz da lei", questiona a autoridade autônoma do direito constitucional e desafia a presunção de que os cidadãos deveriam aceitar sem protestar os julgamentos constitucionais de profissionais do Direito (POST; SIEGEL, 2007, p. 375). O *backlash* expressa o desejo dos cidadãos de influenciar o conteúdo da Constituição e, concomitantemente, ameaça a independência da lei, ou seja, o *backlash* é o ponto de colisão entre a integridade do Estado de Direito e a necessidade de legitimidade democrática da ordem constitucional (POST; SIEGEL, 2007, p. 376).

Práticas de contestação de normas como o *backlash* são meios pelos quais o público busca influenciar o conteúdo do direito

constitucional e, a longo prazo, o direito constitucional é susceptível a influências políticas – aliás, esse é um dos motivos pelos quais os americanos mantêm a “fé” – o termo utilizado por Jack M. Balkin (2011) – na Constituição mesmo quando suas visões constitucionais não prevalecem (POST; SIEGEL, 2007, p. 382/383). Entretanto, a integridade do direito constitucional é definida pela sua independência em relação a influência política e, nessa perspectiva interna, a distinção entre lei e política é constitutiva de legalidade (POST; SIEGEL, 2007, p. 384).

Embora o sistema constitucional norte-americano seja marcado pelos conflitos, há amplo interesse em preservar a integridade do direito constitucional, pois os cidadãos que buscam a incorporação legal de suas compreensões constitucionais particulares possuem motivos para preservar a autoridade do Estado de Direito (POST; SIEGEL, 2007, p. 385). Americanos acreditam que o significado constitucional deve ser incorporado por meios legais e que esse significado deve ser potencialmente responsivo as suas visões, então eles se engajam no *backlash* para pressionar o Estado a interpretar a Constituição de formas democraticamente responsáveis (POST; SIEGEL, 2007, p. 389/390).

Para o constitucionalismo democrático, haverá sempre conflito na reivindicação de direitos constitucionais seja pela via legislativa ou pela via judicial e as decisões constitucionais às vezes provocam resistência, especialmente quando ameaçam o *status quo* de um grupo acostumado a exercer a autoridade (POST; SIEGEL, 2007, p. 390). O efeito positivo do conflito é o engajamento dos cidadãos, pois cidadãos que se opõem às Cortes são politicamente ativos. O debate popular sobre a Constituição envolve memórias e princípios da tradição constitucional americana com significados que comandam a fidelidade popular e que nunca iriam se desenvolver se cidadãos normativamente alienados aceitassem a submissão passiva aos julgamentos judiciais (POST; SIEGEL, 2007, p. 390/391). Em outras palavras, o *backlash* é,

concomitantemente, causa e consequência do engajamento popular cujo aprendizado aperfeiçoa e reforça a democracia.

O *backlash* nos Estados Unidos é objeto de estudos acadêmicos em casos envolvendo segregação racial (*Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483 (1954)), aborto (*Roe v. Wade*, 410 U.S. 113 (1973)), direitos LGBT (uma sucessão de decisões judiciais foi descrita por KECK, 2009), entre outros temas diretamente relacionados aos Direitos Humanos. Em assuntos polêmicos, ainda que as decisões judiciais sejam maximizadoras dos Direitos Humanos, sempre haverá algum nível de insatisfação decorrente das diferentes convicções existentes em uma mesma sociedade.

O *backlash* também está presente em Cortes Internacionais de Direitos Humanos, podendo causar restrições de autoridade dessas Cortes, afastamento de sua jurisdição ou mesmo o encerramento de suas atividades quando suas as decisões afetam os interesses políticos internos das lideranças nacionais (SANDHOLTZ; BEI; CALDWELL, 2018, p. 159). Constata-se, portanto, que o *backlash* integra a *accountability* democrática em sentido amplo, uma vez que se trata de uma mobilização social de resistência à má-gestão fora dos mecanismos institucionalizados de participação e controle da atividade estatal.

Os detentores do poder não são livres de paixões e podem "esquecer" suas atribuições passando a buscar o poder por ele mesmo (HÖFFE, 2006, p. 411). Nesse contexto, a *accountability* democrática se apresenta como estratégia de justiça política, uma vez que estas são "os caminhos, forças e procedimentos para comprometer (o mais possível) os poderes públicos com a justiça" (HÖFFE, 2006, p. 412).

4 DÉFICIT DE ACCOUNTABILITY E DIREITOS HUMANOS

Sabe-se que leis, por si, não conseguem modificar a realidade, mas a efetividade não depende exclusivamente de ações estatais. Para que os direitos previstos imprimam sua normatividade da realidade é preciso que os cidadãos se envolvam no processo, não apenas demandando do Estado o seu cumprimento, mas também se engajando nas disputas sobre o conteúdo e mecanismos de execução desses direitos. A via dupla da *accountability* democrática se aplica a todos os direitos, mas especificamente em relação aos Direitos Humanos, considerando que as democracias fracas enfrentam maiores obstáculos para sua efetivação, é preciso reforçar a imperiosa necessidade do engajamento. Os cidadãos devem se mobilizar em prol dos Direitos Humanos que lhe são internacionalmente reconhecidos e ainda da Constituição que lhes garante a titularidade da soberania uma e indivisível para que os três poderes instituídos voltem à sua posição de delegatários do exercício desta.

O aprendizado democrático proporcionado pela *accountability* capacitará os cidadãos para a detecção das trapaças político-pragmáticas nos Direitos Humanos, possibilitando a interferência popular nas decisões estatais. É com o aprendizado democrático que virá a apropriação dos Direitos Humanos por parte da sociedade, formando a tensão constitutiva e constituinte desses direitos que consiste em “uma tensão permanente entre legitimidade e legitimação, interna, no caso do direito, ao próprio processo de concretização” (OLIVEIRA, 2017, p. 75).

A ideia de Educação em Direitos Humanos é inclusive atrelada à ideia de cidadania que não pode ser entendida apenas como uma educação moral e cívica originária de uma visão homogênea da sociedade (BENEVIDES, 2003, p. 315). Ao contrário: a Educação em Direitos Humanos é uma educação para a mudança capaz de criar "uma cultura de respeito à dignidade humana mediante a promoção e a vivência dos valores da liberdade, da justiça, da igualdade, da solidariedade, da cooperação, da tolerância e da paz" (BENEVIDES,

2003, p. 309). Assim sendo, a democracia não é possível sem os Direitos Humanos e os Direitos Humanos não são possíveis sem a prática da democracia, pois em uma acepção radical democracia é “o regime da soberania popular com pleno respeito aos Direitos Humanos” (BENEVIDES, 2003, p. 315).

O déficit de *accountability* democrática cria um cenário propício para a ausência de efetividade dos Direitos Humanos que, confiado apenas às ações estatais, servem como instrumento dissimulador: embora diversos tratados de Direitos Humanos sejam ratificados, não se vê uma proporcional efetividade desses direitos. Quando efetivos, dificilmente alcançam as camadas que mais necessitadas – não por acaso, também são essas camadas que encontram maiores obstáculos para o engajamento. A desigualdade que marca a aplicação dos Direitos Humanos é uma desigualdade da própria democracia brasileira.

As aberturas institucionais de participação se mostram incapazes de alcançar as estratificações sociais mais necessitadas da atenção estatal. Nesse contexto, tais vozes não são ouvidas, mas silenciadas ou ignoradas pela simples existência formal dos mecanismos de participação que não absorvem suas reivindicações. Para essas estratificações, o engajamento se torna ainda mais distante e, conseqüentemente, os Direitos Humanos se tornam um horizonte longínquo. Sem o aprendizado democrático proporcionado pela participação dificilmente os prejudicados serão capazes de identificar as trapaças político-pragmáticas, pois muitas vezes sequer conhecem seus direitos. Resolver o problema da democracia não significará a instantânea resolução da ausência de efetividade dos Direitos Humanos, mas certamente a *accountability* democrática em sentido amplo é um requisito essencial a esse objetivo.

5 CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 apresentou as necessárias disposições e aberturas constitucionais para os Direitos Humanos existem, mas sem *accountability* democrática e a consequente apropriação desses direitos por parte da sociedade dificilmente esses direitos serão efetivos. No caso brasileiro o déficit de *accountability* é marcado pela ausência de engajamento dos cidadãos sendo, portanto, um déficit de cidadania ativa que deixa de reivindicar e fiscalizar os processos de efetivação dos Direitos Humanos.

Nesse contexto, o Estado encontra um terreno fértil para a absorção meramente semântica dos Direitos Humanos, que são desacompanhados de mecanismos de efetivação. Porém, a permanente atividade de adoção de tratados gera uma falsa percepção acerca desses direitos, consistindo em uma trapaça político-pragmática. As democracias fracas – as que mais precisam dos Direitos Humanos – são as mais afetadas, uma vez que sobre elas não paira a expectativa nacional e internacional de efetivação desses direitos como ocorre nas democracias fortes.

No âmbito interno dos países, os Direitos Humanos também sofrem uma aplicação diferida que não alcança as estratificações sociais mais necessitadas, pois ainda que existem mecanismos de efetivação, esses direitos são tratados como “trufas do poder”. Também são as estratificações mais necessitadas que encontram maiores obstáculos ao engajamento na cidadania ativa, pois são vozes silenciadas ou ignoradas diariamente pelas práticas institucionais.

A *accountability* democrática vai exigir do Estado comportamentos que atendam às reivindicações dos cidadãos e possibilitem tanto a fiscalização quanto a sanção em caso de descumprimento das obrigações, mas exigirá também desses cidadãos a participação ativa inclusive quando a contrapartida do Estado não ocorrer. No caso dos Poderes Executivo e Legislativo, o voto consiste no mecanismo fatal de repúdio ao comportamento estatal, embora seja

marcado pela dificuldade coletiva da *accountability* e pela assimetria de tratamento decorrente da troca direta por benefícios. No caso do Poder Judiciário o *backlash* é o meio para demonstrar insatisfação, sendo uma verdadeira luta pelo significado constitucional.

O exercício da *accountability* democrática proporciona o aprendizado democrático capacitando os cidadãos para detectarem as trapças estatais e, conseqüentemente, evidenciará as más-práticas, permitindo o controle e sanção por parte dos cidadãos. Não obstante, as disputas internas nas sociedades pelos Direitos Humanos – a “tensão constitutiva e constituinte” – serão responsáveis pela apropriação, acomodação e efetivação desses direitos nos Estados.

Data de Submissão: 28/08/2019

Data de Aprovação: 17/11/2019

Processo de Avaliação: *double blind peer review*

Editor Geral: Jailton Macena de Araújo

Editor de Área: Jailton Macena de Araújo

Assistente Editorial: Maria Aurora Medeiros

REFERÊNCIAS

BALKIN, Jack M. **Constitutional Redemption**: political faith in a unjust world. Cambridge: Harvard University Press, 2011.

BENEVIDES, Maria Victoria. Educação em direitos humanos: de que se trata? In: BARBOSA, Raquel Lazzari Leite (Org.). **Formação de educadores**: desafios e perspectivas. São Paulo: Unesp, 2003. p. 309-334.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre a facticidade e validade. Vol II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HATHAWAY, Oona A. Do Human Rights Treaties Make a Difference? **Yale Law Journal**, v. 111, p. 1936-2042, 2002.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HÖFFE, Otfried. **Justiça Política**: fundamentação de uma filosofia crítica do direito e do Estado. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

JIMÉNEZ, Magda Catalina. La importancia del accountability social para la consolidación de la democracia en América Latina. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, v. 7, n. 2, p. 97-130, julio-diciembre 2012. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92726073003>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

KECK, T. M.. Beyond backlash: assessing the impact of judicial decisions on LGBT rights. **Law & Society Review**, v. 43, n. 1, p. 151-186, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5893.2009.00370.x>.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Barcelona: Editorial Ariel, 1979.

LYNE, Mona M. **The voter's dilemma and democratic accountability**: Latin America and beyond. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 2008.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. A Democracia Constitucional no Estado Democrático De Direito. **Empório do Direito**, 16 mai. 2016. Disponível em: <<https://emporiiododireito.com.br/leitura/a-democracia-constitucional-no-estado-democratico-de-direito-por-marcelo-andrade-cattoni-de-oliveira>>. Acesso em: 13 mai. 2019.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Contribuições para uma Teoria Crítica da Constituição**. Belo Horizonte: Arraes, 2017.

OLSEN, Johan P.. **Accountability democrática, ordem política e mudança**. Brasília: Enap, 2018.

PERUZZOTTI, Enrique. **La politica de accountability social en America Latina**. 2006. Disponível em:

<<https://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/peruzzottiacountability.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

PIOVESAN, Flávia. Princípio da complementariedade e soberania. **Revista CEJ**, v. 4, n. 11, mai./ago. 2000. Disponível em:

<<http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/view/349/551>>. Acesso em: 17 jul. 2019.

POST, Robert C.; SIEGEL, Reva B. Democratic Constitutionalism. *In*: BALKIN, Jack M.; SIEGEL, Reva B. (Eds.). **The Constitution in 2020**. New York: Oxford University Press, 2009. p. 25-34.

POST, Robert C.; SIEGEL, Reva B. Roe Rage: Democratic Constitutionalism and Backlash. **Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review**, v. 42, 2007, p. 373-434. Disponível em: <https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com.br/&httpsredir=1&article=1168&context=fs_s_papers>. Acesso em: 06 jul. 2019.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Direitos fundamentais como trufas da maioria. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 7, n. 3, p. 226-234, 2015. Disponível em: <<http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/recht.d.2015.73.02/5018>>. Acesso em: 06 jul. 2019.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Direitos Fundamentais**: retórica e historicidade. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

SANDHOLTZ, Wayne; BEI, Yining; CALDWELL, Kayla. Backlash and international human rights courts. *In*: BRYSK, Alison; STOHL, Michael. **Contracting Human Rights**: crisis, accountability and opportunity. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018. p. 159-178.

SILVA, Adriana Campos; ALVES, Breno Barbosa Cerqueira. Ensaio sobre a contribuição das Ouvidorias Públicas para a Educação em Direitos Humanos e para a consolidação de uma cultura democrática no Brasil. **Revista Jurídica (Unicuritiba)**, v. 01, n. 34, p. 138-154, 2014. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/789>>. Acesso em: 06 jul. 2019.

Democratic Accountability In Human Rights

Adriana Campos Silva

Christiane Costa Assis

Abstract: This article aims to discuss the relationship between the effectiveness of Human Rights and democratic accountability. In the methodological aspect, the procedure of bibliographic research was adopted selecting the most relevant works on the theme and the method of comparative dialectic approach was adopted confronting thesis and antithesis to achieve synthesis. As a result, it was concluded that the broad sense of democratic accountability requires citizen engagement and the accountability deficit weakens Human Rights.

Keywords: Accountability. Human Rights. Democracy.

DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2020v19n40.47739>

Conteúdo sob licença *Creative Commons: Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International* (CC BY-NC-ND 4.0)

