

ISSN 2236-0859

DIREITO & DESENVOLVIMENTO

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

VOLUME 13 | NÚMERO 1 | 2022



UNIPÊ

Centro Universitário
de João Pessoa

EDITORIAL

A Revista Direito e Desenvolvimento, que é uma publicação semestral, estratificada no sistema como Qualis B1, conforme a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro Universitário de João Pessoa- UNIPÊ, lança o n. 1, v. 13 (2022).

A temática desta edição foi livre, sendo no total 15 (quinze) artigos científicos inéditos de doutores, como autor e/ou coautor com doutorando ou mestrando.

A construção desse trabalho somente foi possível com a participação direta dos autores e avaliadores (por meio do sistema *Double Blind Review*, sendo todos doutores), tanto da própria Instituição, bem como exógenos (de várias regiões do Brasil).

Agradecemos todo o apoio dado pelo Coordenador do PPGD/UNIPÊ (Prof. Dr. Glauber de Lucena), da Reitora do Centro Universitário de João Pessoa- UNIPÊ (Profa. Dra. Mariana Brito), além de todos da família UNIPÊ/Cruzeiro do Sul.

Aos leitores, uma boa leitura!

Prof. Dr. André Ricardo Fonsêca da Silva
Editor Geral da Revista Direito e Desenvolvimento
Professor do Programa de Pós-graduação em Direito da UNIPÊ

EXPEDIENTE
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE JOÃO PESSOA - UNIPÊ

Reitora:

Profa. Dra. Mariana de Brito Barbosa

Editores:

Prof. Dr. Andre Ricardo Fonseca da Silva

Profa. Dra. Flavia de Paiva Medeiros de Oliveira

Coordenador do PPGD/UNIPÊ:

Prof. Dr. Glauber de Lucena Cordeiro

Corpo Docente do PPGD/UNIPÊ:

Prof. Dr. Alfredo Rangel Ribeiro

Prof. Dr. Andre Ricardo Fonseca da Silva

Prof. Dr. Felipe Augusto Forte de Negreiros Deodato

Profa. Dra. Flavia de Paiva Medeiros de Oliveira

Prof. Dr. Glauber de Lucena Cordeiro

Profa. Dra. Maria Marconiete Fernandes Pereira

Prof. Dr. Paulo Henrique Tavares da Silva

Prof. Dr. Rogerio Magnus Varela Gonçalves

Prof. Dr. Romulo Rhemo Palitot Braga

Prof. Dr. Wolney de Macedo Cordeiro

Produção editorial:

DigitalPub Soluções Editoriais

www.digitalpub.com.br

ISSN 2236-0859

DIREITO & DESENVOLVIMENTO

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A INTERPRETAÇÃO DA REFORMA TRABALHISTA NAS
VARAS DO TRABALHO DE BELÉM/PA E OS ACORDOS
COLETIVOS EM TEMPOS PANDÊMICOS

ELIANA MARIA DE SOUZA FRANCO TEIXEIRA
VERSALHES ENOS NUNES FERREIRA
VANESSA ROCHA FERREIRA

A INTERPRETAÇÃO DA REFORMA TRABALHISTA NAS VARAS DO TRABALHO DE BELÉM/PA E OS ACORDOS COLETIVOS EM TEMPOS PANDÊMICOS

THE INTERPRETATION OF THE LABOR REFORM IN THE LABOR COURTS OF BELÉM/PA AND COLLECTIVE AGREEMENTS IN PANDEMIC TIMES

Recebido: 02/04/2022
Aprovado: 17/07/2022

Eliana Maria de Souza Franco Teixeira¹
Versalhes Enos Nunes Ferreira²
Vanessa Rocha Ferreira³

RESUMO:

O artigo investiga o tratamento interpretativo de pontos da Reforma Trabalhista, a partir da perspectiva do primeiro grau de jurisdição, especificamente na cidade de Belém/PA, junto ao Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região (TRT8). A realização do estudo foi autorizada por Comitê de Ética, sob o CAAE nº 22472919.1.0000.0018, e aprovada em Edital PIBIC/UFPA. Em continuidade, observou-se a forma de utilização do teletrabalho em tempos de Pandemia da Covid-19, a partir dos Acordos Coletivos firmados entre o Sindicato dos Professores (SINPRO/PA) e o Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino em Belém/PA (SINEPE/PA). O estudo utilizou a pesquisa empírica, realizando abordagem qualitativa e servindo-se do método indutivo. Pontos da Reforma foram descritos, questionário semiestruturado foi aplicado e documentos foram analisados, especificamente os Acordos Coletivos realizados pelo SINPRO/PA e SINEPE/PA, durante a Pandemia. Os resultados da pesquisa mostraram que a Reforma Trabalhista foi recepcionada com cautela pelas juízas e juizes do Trabalho, cujo padrão decisional ficará em conformidade com a Constituição e com os Tratados Internacionais. Além disso, constatou-se que a ocorrência da Covid-19 e seus impactos negativos obrigaram, no âmbito local, a união de professores e de mantenedores educacionais aos seus respectivos sindicatos, firmando-se o teletrabalho como a melhor maneira de manter os empregos e as atividades educacionais.

Palavras-chave: Reforma Trabalhista. TRT da 8ª Região. Acordo Coletivo. Covid-19. Teletrabalho.

Classificação JEL: K41. K31. K40. K19.

¹ Doutora em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Pará. Professora do Programa de Mestrado em Gestão Pública do NAEA/UFPA. Professora do Programa de Mestrado em Direito e Desenvolvimento na Amazônia do ICJ/UFPA. Coordenadora de Pesquisa e Extensão do ICJ/UFPA. E-mail: eliana.f.t@hotmail.com

² Mestre em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Especialista em Direito do Trabalho pela Universidade da Amazônia (UNAMA/PA). Graduado em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Integrante da linha de pesquisa “Teorias da Justiça e Políticas Públicas: Fundamentação” (CESUPA/CNPq) e dos grupos de pesquisa “Trabalho Decente” (CESUPA/CNPq) e “Novas formas de trabalho, velhas práticas escravistas” (UFPA/CNPq). E-mail: vfenos@gmail.com

³ Doutora em Direitos Humanos pela Universidade de Salamanca (Espanha) - Título Revalidado pela Universidade de Brasília (UNB), com equivalência ao Doutorado em Direitos Humanos e Cidadania (Certificado de Reconhecimento nº 4406913). Mestre em Direitos Fundamentais pela Universidade da Amazônia (UNAMA/PA). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Professora da Graduação e Mestrado do Curso de Direito do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Coordenadora do Grupo de Pesquisa “Trabalho Decente” (CNPq/CESUPA). E-mail: vanessarochaf@gmail.com

ABSTRACT:

The article investigates the interpretative treatment of points of the Labor Reform, from the perspective of the first degree of jurisdiction, specifically in the city of Belém/PA, at the Regional Labor Court of the 8th Region (TRT8). The study was authorized by the Ethics Committee, under CAAE nº 22472919.1.0000.0018, and approved by the PIBIC/UFGA. In continuity, it was observed the way telework was used in times of the Covid-19 pandemic, from the Collective Agreements signed between the Union of Teachers (SINPRO/PA) and the Union of Teaching Establishments in Belém/PA (SINEPE/PA). The study used empirical research, using a qualitative approach and the inductive method. Points of the Reform were described, a semi-structured questionnaire was applied, and documents were analyzed, specifically the Collective Agreements made by SINPRO/PA and SINEPE/PA, during the pandemic. The results of the research showed that the Labor Reform was received with caution by the judges of the Labor Court, whose decisional pattern will be in accordance with the Constitution and with the International Treaties. Furthermore, it was noted that the occurrence of Covid-19 and its negative impacts forced, at the local level, the union of teachers and educational maintainers with their respective unions, establishing telework as the best way to maintain jobs and educational activities.

Keywords: Labor Reform. TRT 8th Region. Collective Agreement. Covid-19. Telework.

1 INTRODUÇÃO

A Lei Federal nº 13.467, de 13 de julho de 2017, intitulada “Reforma Trabalhista”, foi publicada no Diário Oficial da União do dia 14 de julho de 2017 e alterou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) - Decreto-Lei nº 5.452/43 - e outras leis brasileiras, tais como a Lei nº 6.019/74, a Lei nº 8.036/90 e a Lei nº 8.212/91, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho, tendo entrado em vigor em 11 de novembro de 2017.

A referida alteração legislativa ingressou no ordenamento jurídico com o objetivo de modernizar as relações trabalhistas e, com isso, gerar mais empregos e renda. Contudo, sua aprovação ocasionou inúmeras discussões, até mesmo quanto à sua constitucionalidade e ressonância às normas internacionais tratativas do direito ao trabalho decente, defendido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Nesta conjuntura, de reestruturação normativa, com impactos econômicos e sociais, o projeto de pesquisa intitulado “Reforma Trabalhista e gestão dos negócios públicos e privados: tendências decisórias das decisões judiciais de primeiro grau no Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região” foi desenvolvido junto à Universidade Federal do Pará e autorizado por Comitê de Ética da plataforma Brasil, com número CAAE 22472919.1.0000.0018, sendo financiado com uma bolsa pelo Edital PIBIC/UFGA nº 06/2019.

A pesquisa de campo, desenvolvida dentro do supracitado projeto, foi realizada no período de 20 a 24 de janeiro de 2020, e consistiu na aplicação de questionário aos participantes para demonstrar como a Reforma foi interpretada no primeiro grau de jurisdição, especificamente na cidade de Belém/PA, junto ao Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região (TRT8) (Pará/Amapá). Some-se o processo de adaptação da Reforma — com novos parâmetros interpretativos que desconsideram o Princípio da Proteção do Trabalhador — com o advento da Pandemia da Covid-19, que já ceifou a vida de mais de 660 mil brasileiros (JOHNS HOPKINS, 2022), forçando mudanças comportamentais, inclusive na forma de prestação do serviço, acelerando exponencialmente o uso do teletrabalho, modalidade de trabalho regulamentada pela Reforma.

Assim, o objetivo do texto é analisar a Reforma Trabalhista, a partir de dados coletados pela pesquisa de campo realizada, bem como investigar, a partir de Acordos Coletivos realizados entre o SINPRO/PA e o SINTEP/PA, a opção pelo teletrabalho para manter o funcionamento das escolas e preservar os empregos. Para efetivação do objetivo, a investigação foi realizada de forma empírica, a partir de análise qualitativa com a interpretação das respostas obtidas, assim como pelo estudo dos documentos dos Acordos Coletivos firmados entre os referidos sindicatos. Ademais, utilizou-se o método indutivo para atingir o objetivo proposto.

A metodologia compreendeu várias etapas, sendo realizada: a) de forma descritiva e explicativa, por meio da verificação do texto da Reforma Trabalhista; b) na discussão bibliográfica, a partir da análise de doutrinas e artigos científicos, mas sem a amplitude de uma revisão bibliográfica; c) de campo, através da aplicação de questionário semiestruturado que permitiu a averiguação da percepção da aplicação prática da indicada Reforma; e, d) pela apreciação da Medida Provisória nº 927/2020 que regulou o uso do teletrabalho durante a Pandemia e pelos Acordos Coletivos realizados pelo SINPRO/PA e SINEPE/PA neste período.

A pesquisa foi estruturada em três itens, além da introdução e da conclusão. O primeiro item apresenta aspectos gerais da Reforma Trabalhista; o segundo, trata sobre o regime de teletrabalho como opção da Medida Provisória nº 927/2020 à continuidade das atividades laborais, dentro do contexto da Pandemia da Covid-19; e o terceiro, apresenta os resultados da pesquisa empírica, coletados por meio da aplicação de questionário semiestruturado junto aos magistrados/as das Varas do Trabalho de Belém/PA (TRT8), além de serem apresentados os resultados de análises documentais dos Acordos Coletivos firmados no período pandêmico entre o SINPRO/PA e SINEPE/PA.

2 ASPECTOS GERAIS DA REFORMA TRABALHISTA

A realização de direitos essenciais no Brasil ainda é um grande desafio. As frequentes crises econômicas vivenciadas, aliadas a questões de desvio de recursos públicos e gestões ineficientes, contribuem com a não efetividade de direitos fundamentais. No segundo semestre de 2014, o Brasil ingressou em uma nova crise orçamentário-financeira, resultando na criação de um panorama de deterioração dos principais números e indicadores da economia. (BARBOSA FILHO, 2017)

A crise fiscal, caracterizada pelo *deficit* nas contas públicas do país, exigiu que o Governo Federal adotasse medidas de combate ao cenário econômico desfavorável, marcado pelo desequilíbrio entre receitas e despesas. Dentro do pacote de possíveis providências, ventilou-se a necessidade de aprovação das Reformas da Previdência, Fiscal, Tributária e Trabalhista — esta última, ocorreu, como já mencionado, com a edição da Lei nº 13.467/2017, com o propósito de fomentar a geração de emprego e renda.

Outrossim, a Reforma Trabalhista acabou dividindo a sociedade e a própria classe jurídica entre aqueles que a defendem como necessária para o avanço das regras trabalhistas e adaptação aos novos modelos de trabalho e aqueles que a criticam, levantando argumentos sobre retrocessos para os direitos trabalhistas e para o trabalhador como destinatário desses. A questão é que existem inúmeras ações tramitando no Supremo Tribunal Federal (STF), questionando a constitucionalidade de alguns dispositivos⁴.

⁴ Tramitam no STF: ADI's 6050, 6069 e 6082 (Teto indenizatório em ações trabalhistas); ADI's 5826, 5829 e 6154 (Trabalho intermitente); ADI 6142 (Dispensa da participação dos sindicatos nas despedidas imotivadas de trabalho individuais, plúrimas ou coletivas e nas homologações de acordos extrajudiciais de trabalho); ADPF 323 (Discussão da ultratividade de normas coletivas); ADI 6002 (Requisitos para reclamação trabalhista); ADI 6188 (Edição de súmulas e outros enunciados pelo TST e TRT's); ADI 5994 (Possibilidade da jornada de trabalho de "12x36" ser pactuada por meio de acordo individual); ADC 62 (Edição de súmulas e enunciados pelo TST); ARE 1121633 (Repercussão Geral – Tema 1046) (Acordado sobre o legislado). A tramitação das ações pode ser consultada acessando o *site* oficial

Dentre as inovações trazidas pela Reforma Trabalhista estão: o teletrabalho; o autônomo; a tarifação do dano extrapatrimonial; alteração da jornada de trabalho, permitindo, expressamente, até 12 horas de trabalho, com 36 horas de descanso; a possibilidade de despedidas em massa realizada sem a chancela do sindicato (artigo 477-A, CLT); e o controvertido trabalho intermitente.

Teixeira (2018, p. 03) afirma que o texto “[...] concentrou mais de cem alterações em direitos trabalhistas”, somando-se modificações na CLT e em outras leis. Além disso, chama atenção a “[...] profundidade das mudanças substantivas e a velocidade na tramitação e aprovação do então projeto de reforma” (MOTA; VERBICARO, 2020, p. 127), tanto que foi aprovada, em pouco mais de três meses, mesmo carreando mudanças estruturais para o ramo juslaboral.

Ademais, entre todas as modificações realizadas, a reflexão recai sobre o pilar da reforma, qual seja o fortalecimento da “autonomia privada coletiva” (FRANCO FILHO, 2018, p. 31), “por meio da desregulamentação ou flexibilização das regras imperativas incidentes sobre o contrato trabalhista” (DELGADO; DELGADO, 2017, p. 41). Em síntese, como resultado dessa vontade legislativa, os instrumentos de negociação coletiva (acordos e convenções coletivas de trabalho) poderão firmar regras que irão se sobrepor à legislação. Assim, o negociado prevalecerá sobre o legislado, excetuando-se o núcleo protetivo constitucional.

Para D’Angelo & Rabêlo (2018, p. 277), frente ao cenário de crise econômica vivenciada pelo Brasil, “a flexibilização da legislação protetiva do trabalho” foi utilizada como alternativa “para solucionar a crise e voltar a promover o desenvolvimento econômico”. Porém, a flexibilização implica no abrandamento da proteção do trabalhador nas relações de trabalho e na redução de direitos trabalhistas, a fim de diminuir o ônus de quem os contrata. Por desdobraimento, isso aumenta a vulnerabilidade da parte hipossuficiente, o trabalhador, revelando-se como retrocesso no que diz respeito à sua tutela. É por isso que Filgueiras, Lima & Souza (2019, p. 234) afirmam que flexibilização é sinônimo de “corte de direitos”.

E, foi exatamente a prevalência do negociado sobre o legislado que mais despertou inquietude da crítica especializada, conquanto que essa regra, prevista no artigo 611-A da CLT, levanta discussões, na medida em que destoia de princípios e fundamentos do ramo juslaboral. Não à toa, no julgamento do ARE 1.121.633 (BRASIL, 2018), que discute a flexibilização de direitos trabalhistas por meio de acordos e convenções coletivas, o STF reconheceu existência de repercussão geral. Deste modo, caberá ao plenário da Corte julgar o Tema 1.046, isto é, a “validade de norma coletiva de trabalho que limita ou restringe direito trabalhista não assegurado constitucionalmente”.

O artigo 611-A da CLT, basicamente, autorizou uma ampla flexibilização, aumentando o leque de possibilidades de direitos previstos em lei que podem ser negociados. Essa alteração normativa enfraqueceu o Princípio da indisponibilidade dos direitos trabalhistas, assim como fragilizou Princípio da prevalência da norma mais favorável, tornando os direitos trabalhistas menos públicos e mais privados, fazendo com que a maioria dos direitos contidos na CLT, que não estão insertos na Constituição, tornem-se disponíveis. (CASSAR, 2018)

O problema da negociação coletiva se sobrepor à legislação protetiva reside, justamente, no sistema sindical brasileiro, marcado por entidades que, efetivamente, não representam a categoria, mostrando-se sem combatividade e dinamismo esperados. Se a flexibilização for operacionalizada pelas atuais entidades sindicais profissionais, sem dúvida, poderá haver um grave retrocesso relativo às garantias tão arduamente alcançadas, pois, indubitavelmente, o empresariado irá impor sua vontade, concedendo pouca ou nenhuma vantagem. Esta premissa parte da desigualdade estrutural entre os dois polos da relação laboral — pelo menos, este era o pensamento até o surgimento da Covid-19.

do STF na internet: <http://portal.stf.jus.br/>

A crise da representatividade que atinge os sindicatos, leciona Malcher (2018), pode ser explicada a partir de dois prismas: um da participação e outro da representação. Quanto à participação, tem-se a queda das taxas de sindicalização dos trabalhadores, que corresponde à proporção de trabalhadores filiados a sindicatos no conjunto das camadas assalariadas, sendo que esta ausência de participação advém da ineficiente representatividade exercida pelos sindicatos, ou seja, não há uma efetiva tutela dos interesses dos indivíduos que fazem parte desse grupo. Em função da ausência de uma representatividade sindical eloquente, a legitimidade enfraquece.

Repensar o modelo sindical hoje em vigência, não apenas para adequar o Brasil à realidade sindical vivenciada em diversos países do mundo, mas, sobretudo, para possibilitar aos trabalhadores condições de negociar, igualmente, em sede de flexibilização, é medida que se amolda à ideia de Trabalho Decente⁵, resguardando a dignidade do trabalhador.

3 TELETRABALHO E A COVID-19

Dentro desse contexto de alterações legislativas, um ponto que merece destaque é a modalidade de trabalho intitulada Teletrabalho, que foi regulamentado pela Reforma Trabalhista no artigo 75-A e ss da CLT.

O teletrabalho foi objeto de investigação de Larrat, Bouth e Teixeira (2019) quando dos estudos relativos às mudanças da legislação pela Reforma Trabalhista. Naquele momento, a preocupação estava centrada na saúde física e mental do trabalhador, tal como na remuneração, no descanso e na privacidade. Com esta primeira perspectiva, a observação se dava no tocante à forma como o teletrabalho seria realizado, em casa ou em outro local fora da empresa, com uso de tecnologia, podendo incidir em excesso de carga horária de trabalho, sem as medidas ergonômicas adequadas para a manutenção da saúde física e um esgotamento mental.

A redação com interpretação aberta do artigo 75-B, da CLT, incluído pela reforma trabalhista, é que pode fazer com que efeitos negativos aconteçam, reduzindo os possíveis impactos positivos desta forma de trabalho que não demanda deslocamento, auxiliando, inclusive, com a diminuição do fluxo urbano, que está cada vez mais conturbado, por exemplo.

As características legais apontadas para o contrato de trabalho do teletrabalhador apontam para: a) a possibilidade de alteração contratual de forma negociada ou unilateral pelo empregador, a partir do aviso com 15 (quinze) dias de antecedência ao empregado; e, b) o empregador deverá instruir o empregado quanto à maneira adequada de realização da atividade laboral, a fim de evitar problemas de saúde relacionadas à atividade trabalhista. Os problemas que essa modalidade pode apresentar dizem respeito à formulação de metas e planos de trabalho que podem exceder a jornada laboral que seria realizada em regime presencial, incidindo na falta de direito de desligamento, de desconexão do trabalho. Os meios de comunicação e o uso da tecnologia devem ser sopesados para garantir o mínimo de privacidade, de convivência familiar e de realização pessoal e privada do trabalhador.

⁵ A expressão *trabalho decente* foi utilizada, originariamente, na Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e seu seguimento, adotada por ocasião da realização da 86ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho, em junho de 1998, promovida pela OIT. O *trabalho decente* pode ser compreendido como um conjunto de normas e ações que garantem àqueles que vivem do trabalho encontrar meios que assegurem a sua subsistência e dos que lhes são dependentes, prestando o trabalho de maneira que sua dignidade seja salvaguardada, logo, a atividade desenvolvida deve ser livre, igual, e em que direitos mínimos sejam, efetivamente, realizados. Assim, haverá um *trabalho decente* quando forem assegurados ao ser humano que trabalha: ao direito ao trabalho; liberdade de escolha do trabalho; igualdade de oportunidades para e no exercício do trabalho; direito de exercer o trabalho em condições que preservem a saúde do trabalhador; direito a uma justa remuneração; direito a justas condições de trabalho, principalmente limitação da jornada de trabalho e existência de períodos de repouso; proibição do trabalho da criança e regularização do trabalho do adolescente; liberdade sindical; e, proteção contra o desemprego e outros riscos sociais (BRITO FILHO, 2018).

Ao pesquisar acerca a temática, Fincato e Lemonje (2019) elencaram pontos positivos e negativos deste regime de trabalho, sendo os primeiros a flexibilidade de horários para conciliar a vida profissional com as demandas pessoais, a diminuição do local e estrutura do trabalho e a redução da mobilidade urbana. Já os pontos negativos remetem ao fato de o trabalhador estar em contato direto com instrumentos tecnológicos, telemáticos que o absorvam de tal modo a levá-lo à hiperconexão, com conseqüente confusão de tempo de trabalho *versus* tempo livre — hiperconexão esta que poderá abalar as relações familiares. As autoras também destacam que a relação de emprego no regime de teletrabalho mantém o vínculo de subordinação, assim como poderá ser regulada a jornada de trabalho por meio do uso de *webcam* e *softwares*.

No mesmo sentido, Melo e Rodrigues (2018) defendem que uma concentração na vigilância eletrônica, mesmo com a distância e com a potencial e natural flexibilidade temporal do trabalhador, pode resultar em uma submissão a um intenso controle de jornada, e indiretamente de seu tempo livre, levando a uma possível situação em que o trabalhador ficará conectado em tempo integral mesmo afastado de seu centro de trabalho. Desta maneira, o equilíbrio entre a vida profissional e pessoal pode desaparecer, ocasionando inúmeros prejuízos ao teletrabalhador.

Até antes da Pandemia da Covid-19, o problema do teletrabalho era a novidade da regulamentação e a forma um pouco aberta de como fora regulado, demonstrando a incidência de impacto negativo na vida privada do trabalhador. Com a Pandemia, os trabalhos em escritórios, escolas e serviços em geral passaram a se desenvolver por meio remoto, pelo teletrabalho, como único meio de continuidade das atividades. A questão é que a mudança de regime de presencial para teletrabalho deveria ser planejada, quando o que ocorreu foi a alteração de forma célere para o regime teletrabalho, a fim de que fosse possível manter as atividades laborais que poderiam ser submetidas a este regime.

De qualquer forma, a modalidade contratual do teletrabalho despontou como resposta ao cenário epidemiológico ocasionado pela Pandemia, que exigia permanência em casa, mais também, conseqüência direta do novo formato do mercado de trabalho ligado ao avanço tecnológico que, tende a evoluir em velocidade cada vez maior.

Como modo de possibilitar a continuidade das atividades laborais e minimizar o impacto negativo da Covid-19 sobre empregos e a economia, foi editada a Medida Provisória nº 927/2020, que dispôs sobre as medidas trabalhistas para o enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, abordando, no capítulo II, o Teletrabalho. A referida MP previu:

a) a possibilidade de o empregador alterar o regime de trabalho presencial para o teletrabalho de forma unilateral, sem a necessidade da existência de acordo individuais ou coletivos, dispensado o registro prévio de alteração no contrato individual de trabalho, como previa a norma reformadora;

b) a alteração de trabalho presencial para remoto terá que ser notificada ao empregado com 48h de antecedência, por escrito ou por meio eletrônico;

c) as despesas decorrentes da alteração do regime de trabalho para o teletrabalho, em termos de aquisição de equipamentos tecnológicos, serão previstas em contrato escrito, podendo ser firmado previamente ou no prazo de 30 (trinta) dias a contar da data da mudança;

d) na hipótese de o empregado não possuir os equipamentos tecnológicos necessários à prestação do teletrabalho, o empregador poderá fornecer os equipamentos em regime de comodato; e,

e) o tempo de uso de aplicativos ou programas de comunicação fora da jornada de trabalho não constituiria tempo à disposição, salvo se houvesse previsão nesse sentido em acordo individual ou coletivo.

Antes, durante e depois do período pandêmico mais severo, a aura que deve circundar as relações de trabalho deve ser da boa-fé nas contratações e nas alterações dos contratos. Isso é determinante para que se possa apurar a existência ou não de abusos por parte dos empregadores, por exemplo. É que o teletrabalho é cada vez mais utilizado nos setores público e privado, para se ter ideia, Sivolella (2018) comenta que em 2003 o mundo contava com mais de 130 milhões de trabalhadores desempenhando suas atividades remotamente. A Nota de Conjuntura 20 do IPEA (GÓES; MARTINS; NASCIMENTO, 2021), referente ao 3º trimestre de 2021, estima que o contingente de trabalhadores atuando de forma remota no Brasil está em 8,1 milhões, com tendência de aumento.

Apesar da possibilidade permitida pela então MP nº 927/2020, que perdeu sua validade em julho de 2020, de o empregador realizar a alteração do regime de trabalho de presencial para o teletrabalho, de forma unilateral e individual, sem a necessidade de interveniência de sindicatos, o que ocorreu, na prática, no setor educacional em Belém do Pará foi a busca pela representação sindical por empregados e empregadores, o que será mais a frente verificado, ao lado dos resultados da pesquisa.

4 RESULTADOS EMPÍRICOS

O resultado da investigação está dividido em dois pontos: o primeiro, apresenta os dados da pesquisa de campo realizada no período de 20 a 24 de janeiro de 2020, quando foi aplicado questionário semiestruturado aos/as magistrados/as do TRT8 (PA/AP); e o segundo, trata de análise qualitativa dos documentos dos Acordos Coletivos celebrados entre o SINPRO/PA e o SINEPE/PA durante a Pandemia da Covid-19.

4.1 RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO

É consabido que a nova legislação trabalhista realizou profundas alterações no Direito e no Processo do Trabalho, bem como na própria atuação da Justiça do Trabalho, sendo que sua edição causou polêmica, na medida em que diversos artigos são apontados como responsáveis por precarizar condições de trabalho e restringir o acesso do ser humano que trabalha ao Poder Judiciário. Nesse sentido, asseveram Libardoni e Galia (2021, p.121) que essas “[...] alterações legislativas afetaram, em medidas distintas, o funcionamento e os procedimentos das ações judiciais”.

Por outro lado, o discurso Governamental foi construído em sentido oposto, uma vez que levantava argumentos de que a nova lei criaria novos postos de trabalho, a partir de sua adaptação aos avanços tecnológicos e às novas formas de trabalho.

A dicotomia da reforma trabalhista, seja quanto aos seus avanços ou retrocessos, fez nascer uma série de dúvidas e conflitos de entendimentos sobre as disposições legais. As incertezas sobre o entendimento e aplicabilidade das novas normas levaram à propositura de projeto de pesquisa intitulado “Reforma trabalhista e gestão dos negócios públicos e privados: tendências das decisões judiciais de primeiro grau no Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região”, com metodologia de pesquisa de campo, cuja execução revelou o entendimento de 13 (treze) magistrados de primeiro grau, vinculados ao TRT8⁶, quanto à aplicabilidade da Reforma sobre os direitos material e processual do trabalho e sobre a Justiça do Trabalho. É

6 A Justiça do Trabalho da 8ª Região tem circunscrição nos estados do Pará e Amapá e está estruturada em dois graus de jurisdição: Varas do Trabalho - 1ª Instância e Tribunal - 2ª Instância. A cidade de Belém, capital do Estado do Pará, sede do TRT da 8ª Região, acolhe, atualmente, 19 Varas do Trabalho (TRT, 2022).

importante mencionar que o total de participantes foi de 19 (dezenove) juízes, sendo que 13 (treze) responderam às perguntas, e será este quantitativo o parâmetro para a conversão em percentual, excetuando-se eventuais abstenções.

Em relação aos 06 (seis) remanescentes, informa-se que eles elaboraram respostas próprias, que não puderam ser quantificadas nas estatísticas analisadas, porém, serão apresentadas ao final.

O questionário, formado por 09 (nove) perguntas, abordou temas específicos, distribuídos da seguinte forma: reforma trabalhista em geral (01 questionamento); Justiça do Trabalho (01 questionamento); Direito processual do trabalho (01 questionamento); e Direito material do trabalho (06 questionamentos). Esses pontos poderão auxiliar empregados, empregadores públicos e privados, e operadores do Direito na tarefa de interpretar e aplicar, quando for o caso, a norma trabalhista reformada. Neste sentido, a pesquisa é importante para a academia e para a sociedade. Veja-se os resultados obtidos:

I. Sobre a reforma trabalhista*:

PERGUNTA	RESPOSTA	QUANTIDADE	PERCENTUAL
1. De modo geral, a reforma trabalhista pode ser classificada, qualitativamente, quanto às modificações operadas na CLT, como:	a) excelente	0	0%
	b) boa	1	8,33%
	c) regular	6	50%
	d) insuficiente	5	41,66%

* Um participante não respondeu a esta questão.

Das respostas, infere-se que a reforma ingressou no ordenamento jurídico e não foi bem recepcionada pelos(as) magistrados(as) que responderam ao questionário, sendo esta a conclusão extraída da presente pesquisa. Apenas 01 (um) participante declarou que as modificações foram, de uma maneira geral, boas. Nenhum dos 12 (doze) que decidiram responder, entre os 13 (treze) participantes, atribuiu o conceito excelente à alteração legislativa.

II. Acerca da atuação da Justiça do Trabalho:

PERGUNTA	RESPOSTA	QUANTIDADE	PERCENTUAL
2. O artigo 8º, da CLT, sofreu alterações e inclusões. Neste sentido, o Congresso limitou o Poder Normativo da Justiça do Trabalho. Quais os efeitos dessa alteração para os magistrados?	a) Decidirão de acordo com a lei vigente, sem utilização de Súmula ou Orientação Jurisprudencial que possa ampliar as obrigações ao empregado e ao empregador.	3	23,07%
	b) Não poderão cumprir o inciso XXXV, do artigo 5º, da CRFB/88.	1	7,69%
	c) Ignorarão a determinação legal por entenderem que se trata de alteração inconstitucional, ferindo a tripartição de Poderes.	3	23,07%
	d) Nenhuma das alternativas anteriores. Justifique:	6	46,15%

Em relação aos 06 (seis) magistrados que não optaram por nenhuma das respostas do questionário, as justificativas apresentadas foram as seguintes:

1. O Direito, como sistema uno, deve ser interpretado de maneira coerente, por isso precisa ser integrado para dar respostas ao contexto social. Deste modo, na prática, essa disposição é quase letra morta, posto que se utilizará o sistema para aplicar precedentes;

2. A alteração no artigo 8º, da CLT, não deve ser considerada relevante. As súmulas editadas pelos Tribunais são vinculadas a situações do cotidiano e têm por objetivo interpretar o Direito. Não há como ter impedimento à sua regular aplicação, na medida em que o Direito precisa, constantemente, ser interpretado, e não inventado;

3. A tendência é de que a interpretação da Reforma Trabalhista considere sua compatibilização com a Constituição da República e os Tratados Internacionais ratificados pelo país. Pelo menos 03 (três) juízes suscitaram essa questão; e,

4. A nova redação do artigo 8º, da CLT, modificado pela Reforma, não excluiu o julgamento por analogia, pelo uso da equidade e pelos Princípios Gerais do Direito.

Outrossim, é possível extrair, com base nas respostas e sua divisão quantos aos caminhos a serem adotados, que o conteúdo alterado ou acrescentado pelo legislador infraconstitucional ainda precisa ser interpretado com mais profundidade, levando-se em consideração não apenas o ordenamento jurídico brasileiro, como também as normas internacionais. Um estudo sistemático, em meio às divergências interpretativas, pode ser caminho consentâneo para a prolação de decisões compatíveis com os valores adotados pelo constituinte originário e aplicação de um controle de convencionalidade.

III. Sobre o Direito Material do Trabalho:

PERGUNTA	RESPOSTA	QUANTIDADE	PERCENTUAL
3. Para a seara trabalhista, quais os efeitos do artigo 10-A, da CLT, sobre o sócio retirante com relação à aplicação de responsabilidade subsidiária na decisão do juiz?	a) Alivia a responsabilidade do sócio retirante e prejudica os direitos trabalhistas dos empregados.	0	0%
	b) Ajusta as responsabilidades, considerando a ordem de preferência, deixando o sócio retirante por último, sem prejudicar os direitos trabalhistas dos empregados.	10	76,92%
	c) Poderá servir para fraudar em compra e venda de empresas, sendo colocado em alto risco o recebimento dos direitos trabalhistas dos seus empregados.	1	7,69%
	d) Nenhuma das alternativas anteriores. Justifique:	2	15,38%
4. No Trabalho intermitente, as férias de 30 (trinta) dias depois de 12 (doze) meses devem ser remuneradas ou não?	a) Apesar de a CLT não tratar, expressamente, de remuneração, em uma análise sistêmica das férias, estas devem ser remuneradas.	13	100%
	b) Como não está expresso na lei, o empregador não será obrigado a remunerar as férias.	0	0%

PERGUNTA	RESPOSTA	QUANTIDADE	PERCENTUAL
5. Quando a CLT dispõe que o trabalhador considerado autônomo pode ser contratado com ou sem exclusividade está fazendo o reconhecimento da pejetização?	a) Sim	3	23,07%
	b) Não	10	76,92%
6. Noteletrabalho, de quem será a responsabilidade no caso de desenvolvimento de doença do trabalho, tal como a LER-DORT (Lesões por Esforços Repetitivos), ainda que o empregador tenha entregue o EPI e concedido as instruções de uso, mas não fiscalizou, em virtude de o teletrabalho ser desenvolvido fora da empresa?	a) Será exclusivamente do empregado.	1	7,69%
	b) Será exclusivamente do empregador.	7	53,84%
	c) Poderá ter responsabilidade rateada, ou seja, cabendo auxílio financeiro por parte do empregador, mas não gerando qualquer tipo de indenização ao empregado.	1	7,69%
	d) Nenhuma das alternativas anteriores. Justifique:	4	30,76%
7. Sobre o teto fixado para justiça gratuita, pode-se entendê-lo como um mecanismo que ofende o livre acesso à justiça?	a) Sim. Fere e limita o acesso à justiça, prejudicando a parte menos favorecida, pois instaura o medo de requerer em juízo seus direitos, sendo esta portadora de uma grande insegurança jurídica para os trabalhadores.	6	46,15%
	b) Não, pois atua como um mecanismo necessário para o controle e fiscalização dessas demandas, uma vez que diminui, significativamente, o número de ações trabalhistas improcedentes e de má-fé.	4	30,76%
	c) Indiferente. Não altera de maneira significativa; apenas regula de modo mais rigoroso este mecanismo.	3	23,07%
8. A tabela indenizatória estabelecida no artigo 223-G, § 1º, da CLT, de acordo com o grau, é avaliada como:	a) Constitucional e de plena eficácia.	1	7,69%
	b) Inconstitucional, por tabelar o dano extrapatrimonial com base no salário, onde coisifica o trabalhador.	10	76,92%
	c) Nenhuma das justificativas anteriores. Justifique:	2	15,38%

Quanto à questão concernente ao sócio retirante (pergunta 3), é possível explicitar que a hierarquia trazida pelo artigo 10-A da CLT, alterada pela reforma, retrata o que, na prática,

já vinha sendo feito nas execuções trabalhistas anteriores à referida lei, de um modo geral. Os desdobramentos exigirão uma investigação mais criteriosa sobre essa responsabilidade.

Sobre o teletrabalho, contexto da pergunta 6, alguns magistrados apresentaram justificativas para suas negativas quanto à escolha das possíveis respostas. Para alguns, esta questão vai depender de cada caso concreto, pois, mesmo longe, o empregador pode criar um sistema para “travar” o teletrabalho e impor as pausas, consoante determina a CLT. Outros dizem que, a respeito do dever de fiscalização, este consta no artigo 157, da CLT, daí porque a sua omissão implica em responsabilidade. Existem doenças (como a LER-DORT) que se manifestam pela natureza do trabalho, ainda que com uso efetivo de EPI, daí que caberá a responsabilização do empregador. No caso de o empregado não ter cumprido as normas, responderá por isso, seja mediante a possibilidade de despedida, seja porque não lhe cabe a indenização integral postulada.

A questão 8, que versou sobre a tarifação do dano extrapatrimonial, é motivo de controvérsia até os dias atuais. Neste questionamento, um dos participantes alegou, à época, que não tinha posição solidificada. Entrementes, o TRT8 (2020, *on line*), em sua composição plenária, declarou a inconstitucionalidade do artigo 223-G, § 1º, I a IV, da CLT, introduzido pela Reforma Trabalhista. A decisão, por maioria absoluta, foi prolatada no dia 14 de setembro de 2020, dentro do julgamento do Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade Cível nº 0000514-08.2020.5.08.0000, e publicada no Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho no dia 16 de setembro de 2020.

IV. Sobre o Direito Processual do Trabalho:

PERGUNTA	RESPOSTA	QUANTIDADE	PERCENTUAL
9. Sabe-se que a Prova Testemunhal se destaca como um dos meios mais importantes para a comprovação de uma ação em litígio no processo, acerca dos novos ditames processuais instituídos pela Reforma Trabalhista, em que se insere a multa para testemunha em caso de má-fé. Qual seu significado no processo do trabalho?	a) Medida proveitosa, pois permite uma maior cautela na apresentação de testemunhas, haja vista que insere de maneira positiva uma responsabilidade objetiva à testemunha, evitando que esta atue com má-fé ao trazer os fatos ao conhecimento da Justiça.	8	61,53%
	b) Medida deficiente, pois insere o medo, principalmente no tocante à parte menos favorecida processualmente, podendo ser objeto de retenção de fatos ocorridos nas relações de trabalho por conta da punição em forma de multa instituída pela CLT.	4	30,76%

É cediço que a testemunha presta uma colaboração relevante no sentido de que se faça justiça no caso levado ao conhecimento do Judiciário, atuando para esclarecer os fatos controvertidos do processo. Apesar de sua falibilidade, ainda é muito utilizada na seara trabalhista, na medida em que a quase totalidade dos conflitos é atinente à matéria fática.

O artigo 793-D, da CLT, que traz a possibilidade de se aplicar multa à testemunha que, intencionalmente, alterar a verdade dos fatos, deve, segundo Schiavi (2017, p. 91), “ser aplicada com muita ponderação no processo trabalhista, considerando-se que as testemunhas do reclamante, como regra, são ex-empregados e as testemunhas do reclamado, empregados”. O caminho, no entender do autor (SCHIAVI, 2017), exige do juiz avaliar como a testemunha

teve apreensão dos fatos, se o foi de forma direta ou por terceiros, se a versão apresentada está compatível com os fatos declinados pela parte que a arrolou, o comportamento da testemunha ao depor, a espontaneidade no depoimento, se está tranquila, se está nervosa, a razoabilidade da versão, circunstâncias em que presenciou o fato, idade etc. Deve, assim, o julgador estar atento a todas as vicissitudes da prova testemunhal, conquanto que as testemunhas depõem sobre fatos pretéritos que muitas vezes já se passaram há alguns anos, além de que a interpretação dos fatos varia de pessoa para pessoa.

Por isso, pequenas divergências entre testemunhas podem ser consideradas normais, não devendo o magistrado desconsiderar a prova testemunhal, em razão de pequenas divergências entre os depoimentos das testemunhas e a versão das partes (SCHIAVI, 2017). Na pesquisa, mais de 60% dos participantes responderam que a medida foi proveitosa, denotando que bem recepcionada pelos juízes trabalhistas.

Ao lado dos questionamentos supramencionados, também foi perguntado aos participantes quais seriam as 03 (três) alterações positivas e negativas realizadas na CLT por intermédio da Reforma Trabalhista. À exceção de um comentário que alegava que não caberia fazer juízo de valor sobre o legislador, mas apenas jurídico, e isso se couber, à luz da Constituição, os demais magistrados expuseram suas opiniões. O quadro, abaixo, sintetiza as respostas.

Pontos positivos da Reforma Trabalhista
<p>Prescrição intercorrente: trouxe segurança jurídica e evitará que as execuções se prolonguem, demasiadamente, no tempo; Férias: o direito de o empregado escolher o período de férias, a possibilidade de fragmentação do período, a autorização para venda de parte das férias – situação esta que já existia e não era prevista em lei, gerando insegurança - e a proibição de início das férias no período de dois dias que antecede feriado ou dia de repouso semanal remunerado, o que propicia ao trabalhador um número de dias úteis ou superior de férias em comparação à regra anterior; Imposto sindical: essa contribuição deixar de ser obrigatória foi algo positivo; Depósito recursal: ser reduzido pela metade para entidades sem fins lucrativos, empregadores domésticos, microempreendedores individuais, microempresas e empresas de pequeno porte, bem como ficarem isentos do depósito recursal os beneficiários da justiça gratuita, as entidades filantrópicas e as empresas em recuperação judicial; Multa para testemunha que intencionalmente alterar a verdade dos fatos ou omitir fatos essenciais ao julgamento da causa: gerará maior compromisso com a verdade dos fatos; Artigo 611-A, inciso III, CLT: muitas vezes, o empregado não tem tempo suficiente de deslocamento e opta por ficar no próprio ambiente de trabalho e a redução do intervalo permite que termine a jornada mais cedo. O pagamento integral do intervalo, como previsto anteriormente, gerava uma espécie de punição ao empregador, pois teria que pagar pelo tempo usufruído do intervalo pelo empregado; Honorários de sucumbência; Maior rigor na concessão de justiça gratuita; Incidente de desconsideração da personalidade jurídica da pessoa jurídica; Gradação da responsabilidade do sócio retirante; Exigência de depósito em conta para empregado analfabeto; Regulamentação do grupo econômico; Honorários para advogados; Teletrabalho; Homologação de acordo extrajudicial; Retirada das horas <i>in itinere</i>; Não encontro nenhum ponto positivo, porque a Reforma só precarizou, mais ainda, as relações de trabalho no Brasil.</p>

Pontos negativos da Reforma Trabalhista

Artigo 444, parágrafo único, CLT: juntamente com o artigo 611-A, da CLT, significa redução de direitos. Os empregados vão ter direitos inferiores aos previstos na Lei e na negociação coletiva, o que gera discriminação perante os outros empregados da mesma empresa. Além de não incentivar a qualificação, o parâmetro utilizado pela legislação, salário superior ao dobro do teto do INSS, não é nem mesmo significativo a justificar tantas restrições de direitos; **Trabalho intermitente:** a lei não fixa a obrigatoriedade de chamado em determinado período, além de ser mal dirigida quanto às férias; **Artigo 477-A, da CLT:** equiparou diversas despedidas, sem definir a despedida coletiva. O dispositivo foi mal redigido, pois nunca foi exigida autorização sindical para despedida. Na realidade, o que está na contramão é justamente a empresa despedir muitos empregados ao mesmo tempo, em prejuízo não apenas aos empregados, mas a toda sociedade que sofre considerável impacto, sem precisar negociar com o sindicato condições melhores de despedida e prazos, pois a negociação não limita o poder do empregador, apenas tem por finalidade, se não eliminar, pelo menos reduzir os efeitos nefastos da despedida em massa; **Extinção das horas *in itinere*; Extinção da incorporação da gratificação de função, conforme a súmula 372, do TST; Fixação de custas, independente da concessão dos benefícios da gratuidade; Trabalho autônomo com exclusividade; A fixação de limites para a concessão dos benefícios da justiça gratuita; A tarifação do dano moral; O término da obrigatoriedade de homologação sindical nas rescisões de contratos superiores a um ano; Requisito formal de grupo econômico;** Autorizar mulher grávida a trabalhar em ambiente insalubre*; Obrigar o beneficiário da justiça gratuita a pagar honorários sucumbenciais e custas**;

Artigo 844, §3º, da CLT: exige o pagamento das custas de reclamação anterior arquivada como condição para propositura de nova reclamação, clara afronta ao art. 5º, inciso XXXV da CF; **Artigo 611-A, da CLT:** fragiliza direitos previstos na CF; Pagamento de honorários periciais a *posteriori*; Prescrição intercorrente; Execução de ofício; **Imposto sindical:** o fim da contribuição sindical obrigatória com a permanência do regime de unicidade sindical, o que causa asfixia econômica e, em consequência, prejudica a defesa dos interesses das categorias.

* Na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.938, o plenário do STF declarou a inconstitucionalidade da norma que admitia o trabalho da mulher gestante e lactante em ambiente insalubre.

** Na ADI nº 5766, o resultado final foi 6 votos a 4 pela inconstitucionalidade dos dispositivos da reforma na CLT que fazem com que o trabalhador pague honorários periciais e os advocatícios sucumbenciais, caso seja a parte vencida, mesmo que seja beneficiário da Justiça gratuita. (ANAMATRA, online).

Da análise dos dados obtidos, de uma maneira geral, foi constatado que a interpretação da Reforma Trabalhista, a partir dos/as magistrados/as, levará em conta sua conformidade com a Constituição e com os Tratados Internacionais, o que denota o exercício não apenas de um controle de constitucionalidade, mais também um controle de convencionalidade.

Ademais, a inclusão de uma gradação na responsabilidade do sócio retirante relativa às questões trabalhistas ajustou as responsabilidades, considerando a ordem de preferência, deixando os direitos trabalhistas dos empregados mais preservados.

Outro parâmetro extraído da pesquisa refere-se ao teletrabalho, em que a responsabilidade pelo desenvolvimento de doença do trabalho será, exclusivamente, do empregador ou pode ser rateada dependendo do caso fático. Já em relação ao contrato intermitente, o empregado tem direito às férias remuneradas; e a contratação de autônomo, com ou sem exclusividade, não significa pejotização da atividade.

A questão da justiça gratuita teve resposta equilibrada entre a ideia de que o teto fixado para concessão fere ou não o direito de acesso à justiça, sendo o percentual assim estabelecido: 46,15% fere; 30,76% não fere; e 23,07% indiferente. Inclusive, em estudo de Hartmann, Fragale Filho e Silva (2020, 209) realizado no TRT da 1ª Região (Rio de Janeiro), a questão da justiça gratuita foi questionada aos magistrados, e, grande parte dos entrevistados respondeu que somente em alguns casos ela deve ser concedida, posto que “a hipossuficiência da parte não deve ser presumida no processo trabalhista”, mas sim, demonstrada.

Ademais, a imputação de multa para testemunha em casos de má-fé foi considerada por 61,53% uma medida proveitosa para evitar a atuação de má-fé, respeitando-se a dignidade da Justiça.

Por fim, a questão da tarifação do dano extrapatrimonial foi considerada inconstitucional por 76,92%. Essa situação, como frisado outrora, já foi superada pelo TRT8 que a declarou inconstitucional em setembro de 2020.

4.2 ACORDOS COLETIVOS CELEBRADOS ENTRE O SINPRO/PA E O SINEPE/PA DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19

O Conselho Estadual de Educação do Estado do Pará emitiu a Resolução nº 102/2020, a fim de regular as atividades que foram desenvolvidas pelas escolas, no âmbito do Estado do Pará. Considerando esta Resolução, assim como a MP nº 927/2020, o Sindicato dos Professores da Rede Particular do Estado do Pará (SINPRO/PA) e o Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino do Estado do Pará (SINEPE/PA) celebraram Acordo Coletivo em 23 de março de 2020 (*on line*), com o objetivo de regular as atividades laborais exercidas logo no início da Pandemia da Covid-19.

Observa-se que, apesar da previsão da possibilidade de acordo individual e de alteração unilateral do regime de trabalho previsto pela MP nº 927/2020, os sindicatos de trabalhadores e patronal optaram pelas suas representatividades para organizar as atividades laborais no período pandêmico, ou seja, a importância dos sindicatos ressurgiu em meio a emergência de saúde global. Ao menos na categoria de professores/as e de estabelecimentos de ensino, os sindicatos voltaram a se fortalecer e a representar seus membros.

O Acordo previu a adoção do regime de teletrabalho, indicando, na cláusula segunda, as atividades a serem desenvolvidas pelos docentes para realizarem as atividades educacionais, tais como: I – colaborar com a gestão da unidade escolar no planejamento e na elaboração de ações pedagógicas e administrativas a serem desenvolvidas durante a Pandemia; II – preparar material específico para cada etapa e modalidade de ensino; III – zelar pelo registro de frequência dos alunos; IV – organizar as avaliações dos conteúdos. Atividades normalmente já desenvolvidas por docentes da educação básica; e, V – registrar as atividades realizadas no período remoto.

O comparecimento presencial dos/as professores/as foi declarado de ordem excepcional, sendo dispensado o controle de ponto. As Instituições que não conseguiram alterar o regime de trabalho para teletrabalho tiveram que fazer acordos com os/as professores/as por meio dos sindicatos, ou seja, fortalecendo a posição dos sindicatos, mesmo sem essa necessidade, considerando o teor da MP nº 927/2020. O acordo regulou a alteração de regime de trabalho, as atividades exercidas pelos/as professores/as, e assegurou os pagamentos dos salários durante o período da Pandemia da Covid-19.

O Segundo Termo Aditivo de Acordo Coletivo firmado entre os sindicatos, em 23 de abril de 2020 (*on line*), teve como objetivo a regulamentação de férias coletivas dos professores, em razão da Pandemia da Covid-19, na tentativa de criar fluxo no calendário escolar que foi alterado, por sua vez, em função de caso fortuito, se é que se pode definir o período pandêmico desta forma. Pelo Segundo Termo Aditivo, foi possibilitada a antecipação das férias (começando em 04 de maio de 2020 e se encerrando em 02 de junho de 2020), sendo que as instituições que aderiram à antecipação tiveram que comunicar, previamente, ao SINEPE/PA, que comunicaria ao SINPRO/PA. Quer dizer, reforçou a representatividade dos Sindicatos dos Estabelecimentos de Ensino e dos Professores. Mantinha-se os pagamentos das férias, mas o 1/3 constitucional deveria ser negociado até o dia 31 de agosto de 2020.

Este Segundo Termo poderia ter seu teor modificado em virtude de acontecimentos posteriores que poderiam ser provocados pela Pandemia da Covid-19. Embora a abrangência deste Segundo Termo não tenha gerado obrigações de concessão antecipada de férias, houve um encaminhamento para o caso de piora da Pandemia, o que de fato ocorreu e foi destacado mais uma vez o importante papel dos sindicatos. Assim, se o pensamento inicial da MP nº 927/2020 fosse de isolamento do trabalhador, isso não ocorreu no âmbito do setor escolar no caso analisado, havendo fortalecimento dos sindicatos.

Em 20 de agosto de 2020, foi celebrado novo Acordo Coletivo (*on line*), o qual previu a manutenção da data base para 1º de março de 2021 e ampliou a validade da Convenção Coletiva de 2019-2020 para 31 de dezembro de 2020, exceto para: 1) o não reajuste salarial, em virtude das crises econômica e sanitária; 2) o pagamento do 1/3 de férias até 30 de outubro de 2020; 3) o recesso escolar de 28/12 a 04/01/2021; e, 4) a impossibilidade de ministração de aulas particulares para alunos da escola em que o professor trabalhasse. Este Acordo destacou, no artigo 5º, três princípios para a discussão do processo de negociação: 1) o princípio da boa-fé; 2) o princípio da negociação permanente; e, 3) “o princípio da autonomia plena no processo negocial frente ao Estado, e o exercício da autonomia privada coletiva na formalização do resultado do processo negocial.”

Dos acordos coletivos celebrados, observa-se que os sindicatos voltaram a ter destaque após a Reforma Trabalhista, porque as crises sanitária e econômica fizeram ressurgir a necessidade da coletividade de empregados e empregadores no enfrentamento das referidas crises, ao mesmo tempo em que foi fortalecido o “negociado sobre o legislado”, mas, não para suprimir ou reduzir direitos, mas para encontrar um ponto de concordância e equilíbrio entre os polos da relação de trabalho. Portanto, acima das leis, porém, contido sempre pelo espírito da Constituição Republicana de 1988.

5 CONCLUSÃO

A presente investigação alcançou seu objetivo central, haja vista que a partir da execução da pesquisa de campo, foi possível conhecer a posição dos/as magistrados/as que integram 13 (treze) das 19 (dezenove) Varas do Trabalho de Belém (TRT8), quanto a determinados pontos da Reforma Trabalhista, revelando as tendências interpretativas decisórias na aplicação da norma. A ideia primordial foi conhecer a aplicação do Direito na perspectiva do julgador, de seu entendimento das normas vigentes — e tal desiderato foi alcançado.

Além das tendências decisórias do primeiro grau de jurisdição trabalhista, o manuscrito também refletiu sobre a previsão e aplicação do teletrabalho, novidade inserida na CLT pela Reforma Trabalhista, pontuando a necessidade de o Estado brasileiro adotar uma reforma sindical ampla, capaz de deixar em situação de equilíbrio os sindicatos da categoria econômica e da profissional, condição primordial para uma negociação coletiva justa e democrática. Logo, superar a unicidade sindical é medida assaz fundamental para se construir entidades sindicais possuidoras de legitimidade e força suficientes para defender os interesses de sua classe representada.

Outrossim, a respeito das tendências interpretativas decisórias, reveladas por conta da pesquisa de campo, especificamente sobre a alteração legislativa em si e sobre a Justiça do Trabalho, chegou-se à conclusão que: 1) em termos qualitativos, no geral, a Reforma Trabalhista foi considerada regular por 46,15% e insuficiente por 38,46%. Somente um magistrado a declarou boa, e nenhum atribuiu o conceito excelente; e, 2) o artigo 8º, da CLT, alterado pela Lei nº 13.467/17, apresenta caminho que destoia da visão dos/as magistrados/as trabalhistas

que, em suas respostas, suscitaram que a determinação pode virar letra morta, que o Direito para ser bem interpretado e aplicado precisa ser lido sistematicamente, bem como a análise da reforma deve ser balizada pela CRFB/88 e pelos tratados internacionais.

Quanto ao direito processual do trabalho, a questão investigada revelou que a imputação de multa para testemunha que intencionalmente alterar a verdade dos fatos ou omitir fatos essenciais ao julgamento da causa foi considerado por 61,53% uma medida proveitosa para evitar a atuação de má-fé.

Por fim, acerca do direito material do trabalho, os parâmetros decisórios foram no sentido de: 1) a inclusão de gradação da responsabilidade do sócio retirante relativa às questões trabalhistas ajustou as responsabilidades, considerando a ordem de preferência e deixando os direitos trabalhistas dos empregados preservados; 2) no contrato intermitente, o empregado tem direito às férias remuneradas; 3) a contratação de autônomo, com ou sem exclusividade, não significa pejotização da atividade; 4) no teletrabalho, a responsabilidade pelo desenvolvimento de doença do trabalho será exclusivamente do empregador ou pode ser rateada dependendo do caso fático; 5) a questão da justiça gratuita teve resposta equilibrada entre a ideia de que o teto fixado para concessão fere ou não o direito de acesso à Justiça, sendo o percentual assim estabelecido: 46,15% fere; 30,76% não fere; 23,07% indiferente; e, 6) a tarifação do dano extrapatrimonial foi considerada inconstitucional por 76,92%.

Em continuidade à pesquisa, realizou-se estudo sobre o teletrabalho, notadamente na conjuntura da Pandemia da Covid-19, que impôs desafios para a manutenção dos empregos e renda. Assim, aquilo que tinha sido pensado como passo para um processo de modernização foi aplicado de forma maciça. A MP nº 927/2020 previu o teletrabalho, entre outras providências, para garantir o prosseguimento das atividades laborais, sendo destacada a sua ampla adoção no setor dos serviços educacionais, público e privado.

A partir da MP nº 927/2020, o SINPRO/PA e o SINEPE/PA passaram a realizar Acordos Coletivos para regular situação laboral diante da crise pela Pandemia da Covid-19. O teletrabalho foi adotado de forma contundente, com uma série de ajustes no caminho, como a adoção de plataformas, regulação de horários de trabalho e de atividades educacionais. Os sindicatos saíram mais fortalecidos e as decisões coletivas geraram mais segurança nas escolhas que foram adotadas. Sendo que, as cláusulas avançadas partiram da negociação de ambos os sindicatos, em equilíbrio e buscando a melhor forma de não interromper as atividades, na medida em que os maiores prejudicados seriam os estudantes. A negociação entre trabalhadores e patronal restou frutífera.

A pesquisa empírica, na busca de dados para verificar de que maneira se daria a interpretação da Reforma Trabalhista, com vistas a compreender o futuro das construções decisórias, demonstrou que os/as magistrados/as terão que atualizar seu padrão de interpretação normativa ao novo olhar escolhido pelo Poder Legislativo. Muitos entendimentos sedimentados nas súmulas e demais enunciados editados pelo TST e pelos demais TRT's passarão por reformulações ou até superações, e, a questão que deve nortear a futura jurisprudência do Judiciário Trabalhista a partir da Reforma Trabalhista é a salvaguarda dos direitos e garantias do hipossuficiente, observando os comandos da Constituição Republicana de 1988.

A Reforma conseguiu responder em parte às necessidades de adaptação laboral com a ocorrência da Pandemia da Covid-19, mas foram necessárias novas regulamentações que possibilitassem a adoção de novos procedimentos, quer dizer, decisões mais céleres e com uso de registro telemático, menos usual nas relações de emprego em regime presencial, sendo o regime de teletrabalho a solução para as atividades laborais no setor educacional. Tudo isso para reduzir o impacto da adoção de mecanismos de isolamento em combate à Covid-19 sobre empregos e atividades educacionais.

A lição que fica é que toda a regulação na área trabalhista deve obedecer ao princípio protetor, vetor do ramo juslaboral, bem como ao princípio da boa-fé, sem olvidar a conexão com o espírito da Constituição e das Convenções Internacionais ratificadas pelo país. Ademais, as decisões judiciais devem ser tomadas com observância dos princípios da autonomia, da liberdade, da transparência e, especialmente, da razoabilidade, pois o que se deve perseguir é a máxima manutenção dos empregos. Ressalte-se, outrossim, que devem sempre observar a saúde dos/as trabalhadores/as e a lealdade no processo dinâmico de adaptação à crise sanitária (e outras que venham a surgir) entre empregado e empregador. Tendo em perspectiva que a dignidade do trabalhador e seus direitos fundamentais devem ser protegidos em qualquer conjuntura.

Destarte, cumpre frisar, que a Reforma Trabalhista sofreu influência da Reforma Espanhola que ocorreu em 2012, no entanto, com a recente mudança de governo naquele país, a Reforma Trabalhista Espanhola que pretendia ampliar o número de empregos, mas não conseguiu alcançar tal desiderato, foi revogada. (BRASIL ECONÔMICO, 2022) Apesar da implantação da Reforma Trabalhista no Brasil apresentar dispositivos sendo questionados constitucionalmente, não há ainda expectativas no campo legislativo de que possa ser revogada ou alterada, devendo-se observar que o teletrabalho não terá mais volta, porque foi um meio eficiente de manter os empregos durante a Pandemia da Covid-19.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS NA JUSTIÇA DO TRABALHO (ANAMATRA). **ADI 5766**: beneficiários da justiça gratuita vencido não precisará arcar com os honorários de sucumbência. 20. Out. 2021. Disponível em: <https://www.anamatra.org.br/imprensa/noticias/31494-adi-5766-beneficiario-da-justica-gratuita-vencido-nao-precisara-arcar-com-os-honorarios-de-sucumbencia>. Acesso em: 09 jan. 2022.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. **A crise econômica de 2014/2017**. Estud. av., São Paulo, v. 31, n. 89, p. 51-60, Apr. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/BD4Nt6NXVr9y4v8tqZLjndt/?lang=pt#> Acesso em: 03 nov. 2021.

BELÉM (PARÁ). **Acordo Coletivo**. Celebrado entre o Sindicato dos Professores do Estado do Pará e o Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino do Estado do Pará em 23 de março de 2020. Disponível em: <https://anec.org.br/wp-content/uploads/2020/03/ACORDO-ASSINADO-SINEPE-SINRPO-1.pdf> Acesso em: 10 dez. 2021.

BELÉM (PARÁ). **Acordo Coletivo (Termo Aditivo)**. Celebrado entre o Sindicato dos Professores do Estado do Pará e o Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino do Estado do Pará em 23 de abril de 2020. Disponível em: <https://fi-fi.facebook.com/sinpropa.org.br/posts/1890956201039749>. Acesso em: 10 dez. 2021.

BELÉM (PARÁ). **Acordo Coletivo**. Celebrado entre o Sindicato dos Professores do Estado do Pará e o Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino do Estado do Pará em 20 de agosto de 2020. Disponível em: <http://www.sinpro-pa.org.br/sinpro2020/images/convencoes/Acordo%20Coletivo%202020.pdf> Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho** (Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv927.htm Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.019, de 03 de janeiro de 1974**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6019.htm Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8036consol.htm Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.212, 24 de junho de 1991**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 1121633 / GO. REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO**. Relator(a): Min. GILMARMENDES. Julgamento: 02/05/2019. Publicação: 23/05/2019. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Tema 1.046 (Repercussão geral). Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5415427> Acesso em: 12 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5.938**, Relator Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, Publicado no DJE em 23.09.2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5447065> Acesso em: 12 nov. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região. **Acórdão do TRT8 declara inconstitucional artigo da CLT modificado pela reforma trabalhista**. Assessoria de Comunicação (ASCOM) / TRT8 (Atualizado em 12/03/2021). Disponível em: <https://www.trt8.jus.br/noticias/2020/acordao-do-trt8-declara-inconstitucional-artigo-da-clt-modificado-pela-reforma> Acesso em: 19 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região. **Institucional (Estrutura do Tribunal) - 2022**. Disponível em: <https://www.trt8.jus.br/estrutura-do-tribunal> Acesso em: 19 mar. 2022.

BRASILECONÔMICO. **Espanha revoga reforma trabalhista após aumento do desemprego**. 04 jan. 2022. Disponível em: <https://economia.ig.com.br/2022-01-04/revogacao-reforma-trabalhista-espanha.html>. Acesso em: 09 jan. 2022.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. **Trabalho Decente: análise jurídica da exploração do trabalho: trabalho escravo e outras formas de trabalho indigno**. 5. ed. atual. de acordo com a reforma trabalhista. São Paulo: LTr, 2018.

CASSAR, Vólia Bomfim. *A prevalência do negociado coletivamente sobre o legislado*. In: TUPINAMBÁ, Carolina; GOMES, Fábio Rodrigues (Coords.). **A reforma trabalhista: o impacto nas relações de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 441-454.

D'ANGELO, Isabele Bandeira de Moraes; RABELO, Rebecka Yasmin Teotônio Pereira. **Desvendando a Flexibilização do Direito do Trabalho como Solução para a Crise Econômica Brasileira: O Que os Noticiários não Contam**. Revista Jurídica, [S.l.], v. 3, n. 52, p. 275 - 305, set. 2018. ISSN 2316-753X. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3219/371371736> Acesso em: 13 out. 2021.

DELGADO, Mauricio Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. **A reforma trabalhista no Brasil: com os comentários à Lei n. 13.467/2017**. São Paulo: LTr, 2017.

FILGUEIRAS, Vitor Araujo; LIMA, Uallace Moreira; SOUZA, Ilan Fonseca de. **Os impactos jurídicos, econômicos e sociais das reformas trabalhistas**¹ Este texto apresenta resultados parciais da pesquisa: “Os impactos jurídicos, econômicos e sociais da reforma trabalhista: análise teórica e empírica das experiências internacionais”, contratada pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). Processo: 1536/2018-87. Caderno CRH [online]. 2019, v. 32, n. 86. Epub 10 out 2019. ISSN 1983-8239 p. 231-252. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/30731> Acesso em: 13 dez. 2021.

FINCATO, Denise Pires; LEMONJE, Julise Carolina. **A telemática como instrumento de labor: teletrabalho e hiperconexão**. REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO – UFPR | CURITIBA, VOL. 64, N. 1, JAN./ABR. 2019 | P. 119 – 136. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/63698/38404> Acesso em: 20 dez. 2021.

FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. *Perspectivas para o mundo do trabalho, do direito do trabalho e da Justiça do Trabalho*. In: FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa; PAMPLONA, Gustavo Moreira; BACELAR, Jeferson Antônio Fernandes (Coords.). **Reforma trabalhista: perspectivas do mundo do trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 27-42.

GÓES, Geraldo Sandoval; MARTINS, Felipe dos Santos; NASCIMENTO, José Antônio Sena. **O trabalho remoto na pandemia nas Unidades Federativas brasileiras: a heterogeneidade das suas realidades**. IPEA - Carta de conjuntura – número 52 / Nota de conjuntura 20 (3º trimestre de 2021). 31 de agosto de 2021, 11f. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/tag/trabalho-remoto/> Acesso em: 02 jan. 2022.

HARTMANN, Ivar A. M.; FRAGALE FILHO, Roberto da Silva; SILVA, Lorena Abbas da. Questões candentes da reforma trabalhista de 2017: percepções e realidade do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região. **Direito e Desenvolvimento**, v. 11, n. 2, p. 199-211, 29 dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/1328> Acesso em: 15 fev. 2022.

JOHNS HOPKINS University & Medicine. **Coronavirus Resource Center**. Atualizado em: 02 de abril de 2022. Disponível em: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html> Acesso em: 02 abr. 2022.

LIBARDONI, Paulo José; GALIA, Rodrigo Wasem. **Efeitos da Reforma Trabalhista na Justiça do Trabalho: análise da dinâmica processual na segunda vara do trabalho de Santa**

Maria/RS. Revista Opinião Jurídica (Fortaleza), Fortaleza, v. 19, n. 30, p.118-148, jan. 2021, p. 118-148. ISSN 2447-6641. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/3398> Acesso em: 07 nov. 2021.

LARRAT, Eduardo Pepe; BOUTH, Camila Lourinho; TEIXEIRA, Eliana Maria de Souza Franco. *A flexibilização positivada de direitos sociais do Teletrabalhador.* In: TEIXEIRA, E. M. de S. F.; FERREIRA, V. R. **A crise da proteção social no Brasil: a igualdade na filosofia política contemporânea.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2019. p. 47-64.

MALCHER, Amanda Vieira da Gama. *A prevalência do negociado sobre o legislado: a negociação coletiva e a representatividade sindical.* In: PEREIRA, Emilia de Fátima da Silva Farinha; MENDES, Felipe Prata (Coords.). **Direito do trabalho brasileiro: inovações e perspectivas.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 177-199.

MELO, Sandro Nahmias & RODRIGUES, Karen Rosendo de Almeida Leite. **Direito à desconexão do trabalho: com análise crítica da reforma trabalhista: (Lei n. 13.467/2017).** São Paulo: LTr, 2018.

MOTA, Saulo Marinho; VERBICARO, Loiane Prado. **Democracia e Liberdade: A reforma trabalhista como sintoma de fragilização da democracia brasileira.** Revista direitos fundamentais & democracia, v. 25, n. 2, p. 126-150, mai./ago. 2020. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1513> Acesso em: 10 out. 2021.

PARÁ. CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. **Resolução 102 de 19 de março de 2020.** Dispõe sobre medidas no combate a pandemia do COVID-19 no fluxo do calendário escolar e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cee.pa.gov.br/?q=node/108> Acesso em 05 jan. 2022.

SCHIAVI, Mauro. **A reforma trabalhista e o processo do trabalho: aspectos processuais da Lei n. 13.467/17.** 1. ed. — São Paulo: LTr Editora, 2017.

SIVOLELLA, Roberta Ferme. *Novas formas de contratação na Lei nº 13.467/17 e interpretação sistemático-constitucional: o teletrabalho em foco.* In: TUPINAMBÁ, Carolina; GOMES, Fábio Rodrigues (Coords.). **A reforma trabalhista: o impacto nas relações de trabalho.** Belo Horizonte: Fórum, 2018.

TEIXEIRA, Eliana Maria de Souza Franco. *Dano extrapatrimonial e o utilitarismo inconstitucional.* In: FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa; PAMPLONA, Gustavo Moreira; BACELAR, Jeferson Antônio Fernandes (Coords.). **Reforma trabalhista: perspectivas do mundo do trabalho no Brasil.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 03-25.

ISSN 2236-0859

DIREITO & DESENVOLVIMENTO

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

FUNÇÃO SOCIAL DA EMPRESA E A CRISE ECONÔMICA
DO SARS-COV-2 – COVID-19: O DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL COMO PARADIGMA EM TEMPOS
DE PANDEMIA

FELLIPE VILAS BÔAS FRAGA
BRUNO BASTOS DE OLIVEIRA

VOLUME 13 | NÚMERO 1 | JAN/JUN 2022

FUNÇÃO SOCIAL DA EMPRESA E A CRISE ECONÔMICA DO SARS-COV-2 – COVID-19: O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO PARADIGMA EM TEMPOS DE PANDEMIA

SOCIAL FUNCTION OF THE COMPANY AND THE ECONOMIC CRISIS OF SARS-COV-2 - COVID-19: SUSTAINABLE DEVELOPMENT AS A PARADIGM IN TIMES OF PANDEMIC

Recebido: 24/03/2022
Aprovado: 17/07/2022

Fellipe Vilas Bôas Fraga¹
Bruno Bastos de Oliveira²

RESUMO:

O presente artigo tem como objetivo analisar o cumprimento da função social da empresa em consonância com o desenvolvimento sustentável e o princípio da ordem econômica da defesa do meio ambiente em tempos de pandemia. Nesse cenário, com base no método dedutivo, utilizando-se da pesquisa exploratória, bibliográfica e descritiva, em um primeiro momento, discutir-se-á a importância da atividade empresarial na concretização do direito e garantia ao desenvolvimento nacional. Após, serão feitas análises a respeito do desenvolvimento sustentável e da função social da empresa, bem como a conexão de tais elementos ao princípio de ordem econômica da defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Em seguida serão feitas ponderações a respeito dos impactos na atividade empresarial e no cumprimento da função social da empresa, causados em decorrência da disseminação em escala global do coronavírus. Por fim, concluir-se-á que, por meio do desempenho de suas atividades em respeito ao dever de preservação ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a empresa é capaz de cumprir sua função social, ainda que em tempos pandêmicos, contribuindo para o desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: Coronavírus. Desenvolvimento. Função social da empresa. Coronavírus. Sustentabilidade.

ABSTRACT:

This article aims to analyze the fulfillment of the company's social function in line with sustainable development and the principle of the economic order of protecting the environment in times of pandemic. In this scenario, based on the deductive method, using exploratory, bibliographic and descriptive research, at first, the importance of business activity in the realization of the right and guarantee of national development will be discussed. Afterwards, analyzes will be made regarding the sustainable development and social function of the company, as well as the

¹ Doutorando e Mestre em Direito pela UNIMAR - Universidade de Marília. Doutorando em Ciências Jurídicas y Sociales pela UMSA - Universidad del Museo Social Argentino. Mestrando da Universidade Federal Fluminense no Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação Justiça Administrativa (PPGJA). E-mail: fellipevilasboas@gmail.com

² Pós-doutor em Direito pela UNIMAR - Universidade de Marília - SP, sendo bolsista PNPd. Professor do Programa de Pós-graduação em Direito - Mestrado e Doutorado - da UNIMAR - Universidade de Marília - SP. Doutor em Ciências Jurídicas - Direitos Humanos e Desenvolvimento - pela Universidade Federal da Paraíba. Mestre em Ciências Jurídicas, área de concentração Direito Econômico pela Universidade Federal da Paraíba. Especialista em Direito Tributário pela Universidade do Sul de Santa Catarina. E-mail: bbastos.adv@gmail.com

connection of such elements to the principle of economic order of defense of an ecologically balanced environment. Then, considerations will be made regarding the impacts on business activity and on the fulfillment of the company's social function, caused as a result of the spread on a global scale of the coronavirus. Finally, it will be concluded that, through the performance of its activities in respect of the duty to preserve an ecologically balanced environment, the company is able to fulfill its social function, even in pandemic times, contributing to sustainable development.

Keywords: Coronavirus. Development. Social function of the company. Coronavirus. Sustainability.

1. INTRODUÇÃO

Em um mundo hipermoderno³ onde as forças da globalização⁴ impõem-se sobre a humanidade nos mais diversos campos da vida, a existência da vida humana clama por formas de organização de mercado mais consciente quanto aos efeitos nefastos da degradação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que deve passar por uma reforma das vias do desenvolvimento da humanidade no caminho da sustentabilidade.

Dentre tais vias se encontra a do desempenho da atividade empresarial, esta que, diante do princípio de responsabilidade de – por meio de suas ações – não pôr em risco as condições necessárias a existência da vida humana sobre a Terra para a posteridade (JONAS, 2006, p. 48), requer a implementação de meios que façam aflorar o respeito aos ditames constitucionais, dentre os quais o objetivo fundamental da garantia do desenvolvimento nacional e a defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Dessa feita, ao se considerar as reflexões que serão devidamente feitas adiante, para a demarcação do campo de pesquisa sob a perspectiva econômica em relação ao dever e preservação do meio ambiente, o tema do presente trabalho pautar-se-á na necessidade de se investigar o cumprimento da função social da empresa atrelada ao desenvolvimento sustentável, no cenário de pandemia de COVID-19 e a conseqüente crise econômica que impactou os mais variados campos da existência humana, dentre os quais o da atividade empresarial.

E sendo o problema uma questão ainda não resolvida, algo para o qual se buscará uma resposta por meio da pesquisa, pergunta-se: como realizar o cumprimento da função social da empresa – em consonância com o desenvolvimento sustentável – em tempos de crise econômica, social e existencial, em decorrência da pandemia causada pela disseminação da Sars-Cov-2, o coronavírus (COVID-19)?

Para explicitar as razões da pesquisa e os motivos pelos quais a proposta deve prosperar, assim como sua relevância teórica, social e para a área do direito, a justificativa desta baseia-se na importância de se encontrar meios necessários à realização da função social da empresa, em cumprimento ao desenvolvimento sustentável, em tempos de pandemia.

Sendo assim, o objetivo do presente trabalho é analisar o cumprimento da função social da empresa, em consonância com o desenvolvimento sustentável e com o princípio da ordem econômica da defesa do meio ambiente, no cenário de flagrante situação de crise econômica causada pelo coronavírus.

³ Conforme observa Gilles Lipovetsky (2004, p. 52), a hipermodernidade é a era que se faz presente no momento em que figuram a tecnologia genética, a globalização liberal e os direitos humanos, sucedendo a pós-modernidade, por esta ter esgotado sua capacidade de exprimir o mundo que se anuncia.

⁴ A globalização caracteriza-se pelo entrelace em escala internacional/mundial de fatores culturais, econômicos, políticos e sociais, com a aproximação dos países e pessoas dos mais distantes locais de forma mais célere devido a possibilidades criadas pelo desenvolvimento tecnológico como o telefone, a transmissão televisiva, a internet e as viagens aéreas, gerando essa sensação de maior proximidade e menor distância entre pessoas e povos (FRAGA; OLIVEIRA, 2020b, p. 476).

Por isso, o conteúdo do presente artigo será dividido em três capítulos, sendo que no primeiro discutir-se-á a importância da atividade empresarial na concretização do direito e garantia ao desenvolvimento nacional. No segundo serão feitas análises a respeito do desenvolvimento sustentável e da função social da empresa, bem como a conexão de tais elementos ao princípio de ordem econômica da defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Já no terceiro serão feitas ponderações a respeito dos impactos na atividade empresarial e no cumprimento da função social da empresa – de acordo com os ditames do desenvolvimento sustentável, causados em decorrência da disseminação em escala global do coronavírus.

Com o escopo de atribuir maior grau de cientificidade à presente pesquisa, observar-se-ão, devidamente, determinados procedimentos metodológicos, a fim de proporcionar ao leitor uma perspectiva acerca do planejamento dos autores, para perseguir os objetivos propostos.

Assim, quanto à abordagem do problema, a pesquisa terá caráter exploratório e descritivo, e, como base, o método dedutivo, cujas técnicas empregadas envolvem a análise documental de fontes variadas e da pesquisa bibliográfica, com revisão de literatura e doutrinas, textos normativos e artigos científicos, para construir um referencial adequado.

Concluiu-se que por meio do desempenho de suas atividades em respeito ao dever de preservação ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a empresa é capaz de cumprir sua função social, ainda que em tempos pandêmicos, contribuindo para o desenvolvimento sustentável.

2. DIREITO E GARANTIA AO DESENVOLVIMENTO: A RELEVÂNCIA DA ATIVIDADE EMPRESARIAL PARA O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

De acordo com a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (NAÇÕES UNIDAS, 1986)⁵, direito humano inalienável, o desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, objetivando o constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa, no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes.

Em que pese a palavra desenvolvimento tenha hodiernamente significado diverso de crescimento, as reflexões acerca deste vocábulo contribuíram para a ideia de desenvolvimento (BARROS; CAMPELLO, 2020, p. 1153). A exemplo, observou Celso Furtado (1998, p. 80) que o crescimento econômico seria um meio de aumentar o bem-estar da população e de reduzir o grau de miséria que pune parte dela.

De acordo com o economista brasileiro, como consequência do crescimento econômico haveria a elevação de renda da população e a modernização, bem como a adoção de novas formas de vida (FURTADO, 2002, p. 77).

Mas, numa era onde os efeitos da globalização são sentidos nos quatro cantos do mundo, num momento da existência humana em que um movimento tendente ao crescimento de determinada economia pode afetar tantas outras e onde até mesmo a intensão de crescer pode ser um perigo às condições necessárias para a manutenção da vida humana sobre a Terra para a posteridade (JONAS, 2006, p. 48), nem sempre crescer pode significar se desenvolver.

Tem-se que o desenvolvimento não se reduz ao crescimento, mas o suprassume num processo político elevado (CASTRO, 2016, p. 197), já que, se o “desenvolvimento” acontecer desfavorecendo o social, o humano, será tudo, menos desenvolvimento. Não será digno de

⁵ Artigo 1. 1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados. (NAÇÕES UNIDAS, 1986).

utilizar a palavra desenvolvimento em seu contexto, podendo até ser considerado crescimento, mas nunca desenvolvimento (DIAS; FRAGA; OLIVEIRA, 2020a, p. 144).

De acordo com Carvalho (2020, pp. 270-271), se visões mais restritas o identificam com o crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB) ou a renda per capita nacional enquanto desenvolvimento nacional, ao se analisar cuidadosamente o direito ao desenvolvimento, vê-se que ele está inter-relacionado a vários direitos, como o direito à saúde, à educação, à segurança, à seguridade social, e aos direitos políticos, civis e trabalhistas, entre outros direitos fundamentais.

Se o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) é relevante, mas não o único vetor considerado para que se atinja o desenvolvimento, resultando o desenvolvimento de um processo de ocorrências de profundas modificações estruturais, sociais e econômicas (OLIVEIRA, 2019, p. 110), é possível mencionar tantos outros indicadores de qualidade de vida e de circulação de riquezas como, por exemplo, o Índice de Gini (IG)⁶, o Índice de Pobreza Humana (IPH)⁷, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁸ e o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)⁹.

Entende Amartya Sen (2000, pp. 17-18) ser o desenvolvimento um processo de expansão das liberdades reais, que os seres humanos desfrutam, sendo o Produto Interno Bruto (PIB), ou as rendas individuais, importantes meios, para se expandir as liberdades desfrutadas, como as disposições sociais e econômicas e os direitos civis, dependendo também de outros determinantes, posto que o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação da liberdade (SEN, 2000, pp. 17-18), tais como carência de oportunidades econômicas, negligência na oferta dos serviços públicos, tirania e pobreza (OLIVEIRA; PEREIRA; CATÃO, 2020, p. 668).

Mais do que um direito, o desenvolvimento dignifica a existência da pessoa humana, proporcionando a cada ser racional o desfrute de uma vida mais próspera, sadia e solidária, reduzindo desigualdades socioeconômicas, como a pobreza e a marginalização, trazendo oportunidades e escolhas às subjetividades humanas (FRAGA; FERREIRA; OLIVEIRA, 2020, p. 7).

Percebe-se que o desenvolvimento é um processo destinado as finalidades humanas, um meio aos fins do ser racional, uma forma de possibilitar ao ser humano uma vida melhor e mais digna, processo este em constante evolução e aperfeiçoamento de acordo com o avançar da sociedade.

Observa Zeca (2019, pp. 306-307) que com a evolução da sociedade capitalista e do Estado Democrático de Direito, o Estado Liberal cedeu espaço ao Estado Social, haja vista que o capitalismo liberal não atendia igualmente aos anseios de todas as classes da sociedade em matéria de desenvolvimento social, passando o Estado Social a ter como uma de suas funções a de “ajustar” desvios da economia, sendo que, para tanto, muitas relações econômicas passaram a ser reguladas pelo Direito.

E quanto as bases históricas e políticas, ensina o professor (ZECA, 2019, pp. 306-307) que até a Constituição de 1967 (BRASIL, 1967), o bem protegido era o desenvolvimento econômico¹⁰, mas

6 Criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo, apontando a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos, comparando, na prática, os 20% mais pobres com os 20% mais ricos (IPEA, 2004).

7 Criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em 1997, pondera sobre algumas variáveis como, por exemplo, o percentual de analfabetismo, a expectativa de vida e o acesso a recursos essenciais como água potável, alimentação, saúde e educação (IPEA, 2007).

8 Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, tem como objetivo oferecer um contraponto ao Produto Interno Bruto per capita. Entretanto, o Índice de Desenvolvimento Humano não abrange todos os aspectos de desenvolvimento, não sendo uma representação da felicidade das pessoas, nem indicando o melhor lugar no mundo para se viver, não contemplando alguns aspectos como e democracia, a participação, a equidade e a sustentabilidade (PNUD, 2020).

9 Lançado em 2010 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, segundo metodologia desenvolvida por Alkire e Foster, vem sendo utilizado desde 2010 em substituição ao IPH, identificando as privações sobrepostas que os domicílios sofrem em relação à saúde, à educação e ao padrão de vida (COSTA; COSTA, 2014, p. 79).

10 Art 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: [...] V - desenvolvimento econômico; (BRASIL, 1967).

a partir da Emenda Constitucional de 1969 (BRASIL, 1969), ficou definido que o desenvolvimento nacional seria o bem tutelado, caracterizando uma mudança conceitual importante¹¹.

Considerando-se que o direito existe como método de regulação de condutas, desde a antiguidade, mas é fenômeno bem mais recente como forma pela qual o estado e a sociedade se organizam, é possível falar de economia, desde que o indivíduo superou a produção de subsistência e deu os primeiros passos à troca da geração de excedentes, sendo, entretanto, bem mais recente a economia ao que concerne ao modo de produção de uma coletividade organizada, e ainda mais moderna a concepção de economia como ciência (BENSOUSSAN; GOUVÊA, 2019, p. 26).

O desenvolvimento da economia é um dos sustentáculos que permite uma vida livre, justa e solidária aos seres humanos, proporcionando condições para o desenvolvimento humano. Também com base no desenvolvimento da economia e pelo exercício da atividade empresarial pode-se garantir o desenvolvimento nacional.

Maria Macena de Oliveira e Jussara Borges Ferreira (2021, pp. 43-44) destacam que a implementação de um projeto de desenvolvimento nacional não se confunde com o mero crescimento econômico do país, sendo necessário superar a ideia de que o desenvolvimento pode ser medido pela simples análise de índices econômicos (como o PIB), pois, levando-se em conta as estruturas sociais existentes, o mesmo passou a ser visto como processo plural de recuperação de capacidades.

O desenvolvimento nacional traz oportunidades e prosperidade aos seres humanos, pois propicia maiores possibilidades aos cidadãos como direitos sociais relacionados à saúde, ao trabalho e à educação, fomenta a economia, trazendo mais aporte para os setores tecnológicos, industriais e em toda cadeia produtiva (FRAGA; OLIVEIRA, 2021, p. 391).

Para que seja possível falar em um real desenvolvimento nacional, faz-se imperioso haver a conciliação entre os aspectos econômicos e sociais, de modo que o mercado sirva como instrumento de desenvolvimento socioeconômico, estando o real desenvolvimento do Estado, portanto, condicionado ao fortalecimento do mercado, mas também à melhoria da qualidade de vida de seus cidadãos (OLIVEIRA, BENACCHIO, 2021, p. 62).

Tem-se que a garantia pelo desenvolvimento nacional é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, encontrando-se positivada na Constituição Federal de 5 de outubro de 1988 (BRASIL, 1988), mais especificamente no inciso II do artigo 3º¹². E sendo objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, deve ser assegurada por todos os meios possíveis, dentre os quais aquele desempenhado através do exercício da atividade empresarial que, para efetivar tal garantia, deve desempenhar suas atividades considerando o cuidado e preservação das condições necessária para a existência da vida humana sobre a Terra para a posteridade.

3. O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A FUNÇÃO SOCIAL DA EMPRESA EM CONSONÂNCIA COM O PRINCÍPIO DA ORDEM ECONÔMICA DA DEFESA DO MEIO AMBIENTE

Se a noção de desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico, progresso, industrialização e uso intensivo de tecnologia, foi concebida como caminho para a garantia da qualidade de vida e de um desejável e ilimitado aperfeiçoamento da humanidade, a partir

¹¹ Art. 160. A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios. (BRASIL, 1969).

¹² Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] II - garantir o desenvolvimento nacional; (BRASIL, 1988).

dos anos 60 a compreensão de desenvolvimento como crescimento econômico começou a dar sinais de esgotamento, pontuando-se a necessidade de se repensar o sentido atribuído para relacioná-lo à qualidade de vida da sociedade, o que, a partir dos anos 80, fortaleceu-se com o senso de solidariedade e com as preocupações ambientais, crescendo daí a proposta de sustentabilidade, atrelando ao desenvolvimento uma concepção pluridimensional que envolveria a perspectiva ambiental ao lado da econômica, da política, da social e da cultural (ROCHA; FERREIRA, 2019, p. 54).

Em “A via para o futuro da humanidade”, ao analisar o que denomina de “crise do desenvolvimento”, Edgar Morin (2015, pp. 27-33) entende ser a ideia de desenvolvimento uma ideia subdesenvolvida, estando subentendida a ocidentalização no termo “desenvolvimento”, e que a noção de desenvolvimento deveria englobar os múltiplos desenvolvimentos da prosperidade e do bem-estar, a melhoria geral das condições de vida, a redução das desigualdades, a paz social e a democracia, presumindo-se, portanto, que a locomotiva do desenvolvimento tecnoeconômico deveria puxar os vagões do bem-estar, da harmonia social e da democracia.

Sendo o desenvolvimento complexo e ambivalente, ou seja, positivo e negativo, a ideia fixa de crescimento deveria ser substituída por um complexo que comportasse diversos crescimentos, diversos decrescimentos e diversas estabilizações, devendo-se pensar nos problemas fundamentais e globais, não podendo o desenvolvimento permanecer cego diante das degradações ecológicas que ele continua a provocar (MORIN, 2015, pp. 27-33).

Nesse universo se faz mister entender que:

Nothing has no dignity, because it is the most irrefutable lack of something to dignify itself. The ecologically balanced environment is the only factor that allows the existence of something in the fight against nothing. Therefore, there is nothing that has more dignity than an ecologically balanced environment. (FERREIRA; FRAGA; OLIVEIRA, 2020, p. 470).¹³

Dito isto, para Fraga e Oliveira (2020a, pp. 88-91), é possível afirmar que, para o alcance de um efetivo desenvolvimento, com fundamento na dignidade da pessoa humana, tal expressão deve ser analisada sob uma perspectiva de complementaridade com os demais fundamentos e objetivos constitucionais, assim como com o direito e dever pela defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações¹⁴, pois o ser humano é o centro do universo do desenvolvimento, que se realiza por conta do e para o ser racional, só conseguindo ter a sua vida e a de sua espécie preservada no planeta Terra por conta do meio ambiente ecológico, o que torna imprescindível a ideia de sustentabilidade ao se falar em desenvolvimento.

Dessa feita, o entendimento de desenvolvimento sob caráter estritamente econômico é a raiz da crise ambiental, fazendo com que os recursos naturais sejam depauperados a ponto de retirar dos ecossistemas a condição de resiliência, a possibilidade de retornar ao *status quo* após alguma perturbação no seu equilíbrio (WALDMAN, MARTINI, 2018, p. 207).

Depreende-se que a sustentabilidade parte do pressuposto de que é necessário encontrar caminhos novos ao crescimento econômico, caminhos capazes de desembocar no desenvolvimento, sempre em consonância com o direito e, ao mesmo tempo, o dever de respeito e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, não apenas para as presentes, mas também para as futuras gerações (BRASIL, 1988).

¹³ Tradução livre: O nada não tem dignidade, pois é a mais irrefutável inexistência de algo para se dignificar. O meio ambiente ecologicamente equilibrado é o único fator que possibilita a existência de algo em combate ao nada. Logo, não há algo que possua mais dignidade do que o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

¹⁴ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988).

Segundo Carvalho, Silva e Adolfo, (2015, pp. 3-4) o termo sustentabilidade refere-se a três dimensões distintas e complementares entre si – a ecológica, a social e a econômica –, se tratando da reprodução e produção das sociedades humanas no conjunto da biosfera, com base na ideia de que o modelo de economia e de sociedade tem que respeitar a capacidade de reprodução da Terra e reconhecer que os seres vivos são dependentes da biosfera.

A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento define o desenvolvimento sustentável como sendo o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais, sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades, ou seja, um processo de mudança por meio do qual a exploração dos recursos naturais, o direcionamento dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão em harmonia e reforçam o atual e o futuro potencial para satisfazer as aspirações e necessidades humanas (ONU, 2020).

Portanto, o desenvolvimento sustentável não é algo ferrenhamente estruturado e de configuração única, não consiste em um modelo único, mas em modelos ornamentados em torno de elementos como a diversidade cultural e a equidade social, incorporando a preocupação ambiental aos empreendimentos sociais e articulando-a à plena satisfação das necessidades humanas (ALVES; CUNHA; SOUSA, 2018, p. 509).

Assim, o desenvolvimento sustentável deve satisfazer as necessidades humanas, integrando o processo de desenvolvimento e não uma responsabilidade setorial fragmentada (DIAS, 2011, p. 35).

Nas palavras de Herrera, Cardoso e Machado:

[...] o desenvolvimento sustentável, na qualidade de determinação ética e jurídico-institucional, haurida da própria Constituição, visa assegurar o meio ambiente sadio intergeracionalmente; enseja responsabilização objetiva pela prevenção e precaução; propicia sindicabilidade ampliada de escolhas públicas e privadas e impõe um modelo de desenvolvimento que não se confunde com crescimento econômico a qualquer custo, mas que é comprometido com os valores do preâmbulo da Carta Maior. (HERRERA; CARDOSO; MACHADO, 2020, p. 101).

Em termos simples e de fácil compreensão, afirmam Trevisan e Júnior (2019, p. 334) que o desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias.

Logo, de acordo com José Afonso da Silva (2019, p. 27), o desenvolvimento sustentável consiste na exploração equilibrada dos recursos naturais, nos limites da satisfação das necessidades e do bem-estar da presente geração, assim como de sua conservação no interesse das gerações futuras.

E dentre os instrumentos passíveis de auxiliar a humanidade do caminho do desenvolvimento sustentável encontra-se a via da função social da empresa no desempenho de suas atividades, uma vez que a atividade empresarial deve respeito não apenas às expectativas sociais, vislumbradas pela função social, mas deve, atualmente, segundo Santiago e Bezzerro (2017, p. 479), ocupar-se de promover o desenvolvimento social e econômico, sem descuidar da indispensável preservação dos recursos naturais do planeta.

Nesse universo, por força do artigo 966 do Código Civil (BRASIL, 2002), “Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços”. De acordo com Marcelo Fortes Barbosa Filho (2012, p. 978), seria a empresa aquela constituída sob “uma organização de pessoas, bens e atos, voltada para a produção e circulação de mercadorias, ou serviços destinados ao mercado, com o fim de se obter lucro e sob a iniciativa e o comando de um dado sujeito de direito, o empresário” (FILHO, 2012, p. 978).

É a empresa, portanto, um organismo econômico que se funda sobre uma organização baseada em princípios técnicos e leis econômicas, na repetição de atos praticados a título profissional tendentes a transformar a matéria-prima em produto manufaturado pronto para o consumo, a prestar serviços ou, ainda, a possibilitar a circulação das mercadorias, para que essas sejam colocadas à disposição do consumidor (LOUREIRO, 2012, p. 636).

Já sob o ponto de vista subjetivo, seria a empresa uma organização de pessoas sob a direção do empresário, e sob o ponto de vista objetivo, a organização de pessoas e bens – por parte do empresário –, para que esse possa exercer a sua atividade econômica de produção ou circulação de bens e serviços (LOUREIRO, 2012, p. 636).

De acordo com os ensinamentos de Mariana Ribeiro Santiago, os institutos da empresa e dos contratos estão intimamente ligados, posto que a própria empresa se constitui por meio de contrato e objetiva a realização de contratos, não se podendo reconhecer a função social do contrato sem se reconhecer a função social da empresa, estando a função social da empresa correlacionado ao da função social do contrato, e também à função social da propriedade, sendo estes três princípios aplicações do princípio da socialidade a áreas específicas do direito (SANTIAGO, 2008, pp. 110-114).

Assim como a propriedade, a posse e o contrato, a empresa foi alcançada pela extensão do valor social, e, não obstante, tendo a livre iniciativa sido assegurada como fundamento republicano pela Constituição Federal (BRASIL, 1988)¹⁵, o exercício de tal direito tem de se conformar com valores outros, tais como a dignidade da pessoa humana, a valorização social do trabalho e a solidariedade, de modo que, na medida em que atende à sua função social, assegura valores constitucionais fundamentais (CARDOSO, 2013, p. 287).

Logo, a limitação constitucional que condiciona a livre-iniciativa e a propriedade a uma função social, repercute diretamente na empresa, impondo-lhe também uma função social (SANTIAGO, 2008, p. 111).

Isto posto, a defesa do meio ambiente, além de ser um dever de todos, inclusive da empresa, é um dos princípios da ordem econômica¹⁶. E se for levado em consideração, ainda que de forma breve, que a empresa cumpre a sua função social, antes de mais nada, respeitando os ditames constitucionais, a efetivação do devido cumprimento da função social da empresa deve estar atrelada ao desenvolvimento sustentável.

Então, a empresa deve condicionar o exercício de suas atividades a uma função social que tenha como pilares, dentre outros fatores: (i) boas condições de trabalho; (ii) concorrência leal; (iii) respeito ao consumidor; e (iv) preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por conseguinte, a função social também está diretamente relacionada à geração e à manutenção de empregos e ao desenvolvimento da atividade empresarial de maneira ética e moral, com observância das prescrições legais e normativas, proporcionando o desenvolvimento econômico e social do local onde está inserida, a fim de se alcançar o desenvolvimento humano.

Nesse sentido, a Lei nº 11.101/05 (BRASIL, 2005), em seu artigo 47¹⁷, objetiva a recuperação judicial das empresas como forma de viabilizar a geração e a manutenção da fonte produtora e do emprego dos trabalhadores como meio de promoção da função social da empresa e do estímulo à atividade econômica.

15 Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político (BRASIL, 1988).

16 Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (BRASIL, 1988).

17 Art. 47. A recuperação judicial tem por objetivo viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica.

A função social traz à empresa o dever de exercício não apenas para realização de seus objetivos primários, mas também para cumprir atribuições que decorram da responsabilidade de promover a criação e a distribuição de riquezas, de pretender o pleno emprego e de contribuir, enfim, para a busca do bem-estar social (LOUREIRO, 2012, p. 653).

O que a legislação impõe à empresa de hoje é uma atitude responsável e solidária para com seus empregados, clientes, fornecedores e à própria sociedade, pois a visão de um direito individualístico não favorece o desenvolvimento da sociedade, não favorece a promoção de oportunidades capazes de se fazer alcançar o desenvolvimento humano (CARDOSO, 2013, p. 289).

Dessa forma, toda e qualquer atividade empresarial, para cumprir os preceitos constitucionais e humanos, deve observar um mínimo de racionalidade econômica, de empresarialidade responsável, pois não haverá Justiça econômica e pleno desenvolvimento se não for garantido um mínimo de equilíbrio material no campo das relações econômicas da sociedade (CARDOSO, 2013, p. 289).

Segundo Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira e André Francisco Cantanhede de Menezes (2019, pp. 36-37), não obstante os marcos legais atuais, a noção de função social da empresa remonta àquilo que rezam os artigos 116, parágrafo único¹⁸, e 154¹⁹, *caput*, ambos da lei nº 6.404/1976 (BRASIL, 1976), que dispõe sobre a sociedade por ações.

Assim, já em 1976 se atribuía aos controladores e administradores da atividade responsabilidades pelo cumprimento da função social da empresa, sendo a função social da empresa, para os efeitos dessa lei, no exercício pelo administrador da sociedade por ações das atribuições legais e estatutárias, para a consecução dos fins e do interesse da companhia, usando do seu poder de modo a atingir a satisfação das exigências do bem comum (FERREIRA; MENEZES, 2019, pp. 36-37).

O cumprimento da função social da empresa também visa à otimização de seu funcionamento, com o aumento de sua eficiência e o investimento em condutas que beneficiem o bem comum, indo além da simples percepção dos lucros, para atender ao mandamento constitucional de exercer a atividade de empresa de forma socialmente responsável, no intuito de atingir seus objetivos sem diminuir o bem-estar de outros membros da sociedade, podendo assim, obter lícita e legitimamente seu lucro (BAPTISTA; ROSSIGNOLI; OLIVEIRA, 2020, pp. 107-108).

Para a ilustre professora Mariana Ribeiro Santiago, a função social da empresa limita a vontade e o interesses dos detentores do capital, substituindo o poder arbitrário do dono do negócio pelo equilíbrio que deve passar a existir entre as forças que cooperam para o desenvolvimento das finalidades empresariais, tratando-se, assim como no caso da função social do contrato (também da posse e da propriedade), de submeter o interesse particular ao interesse social (SANTIAGO, 2008, p. 113).

Ademais:

O fenômeno da desconsideração da personalidade jurídica da sociedade também pode ser visto como um reflexo da visão de que o interesse dos sócios da empresa deve ser limitado pelo interesse social, do ponto de vista que a empresa não pode lesar terceiros sob a proteção do escudo de que a personalidade e o patrimônio da pessoa jurídica não se confundem com a personalidade e o patrimônio dos sócios. (SANTIAGO, 2008, p. 113).

¹⁸ Art. 116. [...] Parágrafo único. O acionista controlador deve usar o poder com o fim de fazer a companhia realizar o seu objeto e cumprir sua função social, e tem deveres e responsabilidades para com os demais acionistas da empresa, os que nela trabalham e para com a comunidade em que atua, cujos direitos e interesses deve lealmente respeitar e atender. (BRASIL, 1976).

¹⁹ Art. 154. O administrador deve exercer as atribuições que a lei e o estatuto lhe conferem para lograr os fins e no interesse da companhia, satisfeitas as exigências do bem público e da função social da empresa. (BRASIL, 1976).

A função social da empresa implica, ainda, a utilização sustentável dos recursos naturais por parte da empresa, compatibilizando desenvolvimento econômico e social com preservação e respeito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (SANTIAGO, 2008, p. 114).

Se a hipermodernidade trouxe a ideia de uma sociedade global hiperconsumista, também nela é possível observar benesses como o fato de que o hiperconsumidor está cada vez mais informado, observando criteriosamente o cumprimento dos padrões éticos e ecológicos que uma empresa tem que cumprir, para pôr em circulação seus bens e serviços, o que demanda da empresa o cumprimento da função social para com seus consumidores e para com o meio ambiente ecologicamente equilibrado (FRAGA; OLIVEIRA, 2020a, p. 124).

Nesse contexto, diante da sociedade hipermoderna e do hiperconsumismo, num mundo em processo contínuo de globalização, para que se possa alcançar o desenvolvimento socioeconômico, é imprescindível que as atividades empresariais tenham como base o desenvolvimento em respeito à sustentabilidade (FRAGA; OLIVEIRA, 2020a, p. 121); precisando ir bem além dos acordos de marketing e vendas, para compreender como adotar abordagens globais de colaboração, pois as organizações bem-sucedidas passarão cada vez mais de estruturas hierárquicas para modelos mais colaborativos, solidários e sustentáveis (SCHWAB, 2016, p. 63-65).

Porém, em tempos de pandemia, num momento experimentado pela humanidade onde o caos social viaja na velocidade da globalização, a grave crise sanitária e econômica que assola a raça humana traz consigo, feito avalanche, uma imensidão de fatores vulnerabilizantes.

E diante de tal situação cabe o seguinte questionamento: como seria possível concretizar o cumprimento da função social da empresa, atrelada ao desenvolvimento sustentável, no cenário de pandemia de Sars-Cov-2 - COVID-19?

4. A PANDEMIA DE SARS-COV-2 - COVID-19 E SEUS IMPACTOS NA ATIVIDADE EMPRESARIAL: O CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA EMPRESA DE ACORDO COM O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM TEMPOS DE PANDEMIA

A situação de pandemia ocasionada pela disseminação em escala global do coronavírus (COVID-19) deflagrou uma crise humanitária em escala igualmente global, abalando os pilares da dignidade da pessoa humana, dentre os quais, aquele relacionado ao desenvolvimento da atividade empresarial.

Nesse cenário, num momento em que, tendo em vista o impedimento no exercício da atividade econômica em decorrência da crise sanitária, mesmo os defensores mais fervorosos de um afastamento do Estado acabaram por esperar alguma resposta deste (CASAL; TOMÉ, 2020, p. 317), o lucro, fator essencial à existência das empresas, quando não sumiu, diminuiu drasticamente em muitos setores da economia, deixando não só os trabalhadores, como mas também as empresas em flagrante situação de hipossuficiência econômica (FRAGA; OLIVEIRA, 2020, pp. 202-203).

A empresa desempenha importante papel nas relações entre os seres humanos, mormente no tocante a geração de emprego e renda, na produção e na disponibilização de bens, na prestação de serviços, na movimentação da economia e também no pagamento de impostos. O cumprimento de muitos desses dispositivos faz a mesma cumprir a sua função social.

Observa Leonara Rocha (JOTA, 2020) que a função social da empresa deriva diretamente da Constituição Federal (BRASIL, 1988) quando, em seu artigo 170, prevê princípios norteadores da livre iniciativa empresarial, tendo em seu sentido uma conciliação harmônica entre os

direitos dos shareholders, os quais derivam da autonomia privada, e a proteção de indivíduos essenciais para a continuação da atividade empresarial (demais stakeholders).

A função social da empresa edifica-se, então, no sentido de que a atividade empresarial deve objetivar, além do natural lucro, cumprir com princípios da ordem econômica constitucional em prol da comunidade que lhe rodeia (FERREIRA; MENEZES, 2019, p. 52).

Neste liame, entende Alenilton da Silva Cardoso que a função social da empresa é alcançada quando a mesma:

[...] observa o princípio da solidariedade (CF/88, art. 3º, inciso I)²⁰; promove a Justiça social (CF/88, art. 170, *caput*)²¹, respeitando-se a livre iniciativa (CF/88, art. 170, *caput* e art. 1º, inciso IV)²² e a busca do pleno emprego (CF/88, art. 170, inciso VIII)²³; reduz as desigualdades sociais (CF/88, art. 170, inc. VII)²⁴; observa o valor social do trabalho (CF/88, art. 1º, inc. IV)²⁵, a dignidade da pessoa humana (CF/88, art. 1º, inc. III)²⁶, os valores ambientais (CDC, art. 51, inc. XIV)²⁷ [...] (CARDOSO, 2013, p. 290).

Não obstante o dever de cumprimento da função social por parte da empresa, em tempos hipermodernos e de degradação das condições necessárias à manutenção da vida humana na Terra para a posteridade, a efetiva realização da função social da empresa está intrinsecamente ligada ao desenvolvimento sustentável. Há que se buscar meios de se cumprir a função social da empresa em prol do desenvolvimento sustentável ainda que em tempos de crise econômica, sanitária e existencial, consequências da pandemia.

Nota-se que a adoção de comportamentos éticos pode se dar por meio do exercício da função social da empresa (MATIA; NASCIMENTO, 2021, p. 872), a compatibilização dos interesses próprios das empresas para com os da sociedade e o foco em um desenvolvimento econômico-empresarial em respeito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a utilização adequada dos recursos naturais e as práticas que amenizem as degradações ecológicas (FRAGA; OLIVEIRA, 2020a, p. 123-124) podem indicar um sinal, um caminho para o desenvolvimento da atividade empresarial no cumprimento de sua função social.

Sob tal contexto, o desempenho da função social da empresa pode se dar, por exemplo, no desenvolvimento de uma economia verde, pelo processo de reorientação e reconvenção econômicas, cujo crescimento compensaria o decréscimo das energias poluentes, em prol de energias renováveis e demandando grandes obras geradoras de empregos em todos os continentes, cujos custos sanitários, sociais e ambientais deveriam ser integrados na fixação dos preços dos produtos gerados pela economia poluente (MORIN, 2015, 131).

Segundo Marcelo Buzaglo Dantas e Nicolle Sayuri França Uyetaqui:

Enquanto o Estado, as empresas e a sociedade civil não incorporarem o paradigma sistêmico e interdependente dos valores sustentáveis, não se pode ver tão cedo a cura para uma doença transmitida por um vírus que se mata com água e sabão, mas que se mantém vivo graças ao pensamento egoísta, retrógrado e redutor. (UYETAQUI; DANTAS, 2020, p. 196)

20 Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; (BRASIL, 1988).

21 Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (BRASIL, 1988).

22 Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (BRASIL, 1988).

23 Art. 170. [...] VIII - busca do pleno emprego; (BRASIL, 1988).

24 Art. 170. [...] VII - redução das desigualdades regionais e sociais; (BRASIL, 1988).

25 Art. 1º [...] IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (BRASIL, 1988).

26 Art. 1º [...] III - a dignidade da pessoa humana; (BRASIL, 1988).

27 Art. 51. São nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que: [...] XIV - infringem ou possibilitem a violação de normas ambientais; (BRASIL, 1990).

Dessa feita, no atual cenário de crise econômica, sanitária e existencial, o próprio princípio da função social na situação poderia ser uma forma de se garantir a legitimidade das empresas em exigir, a título de exemplo, uma certa flexibilização de suas obrigações regulares em prol da continuidade da empresa e, por via de consequência, de todos os stakeholders a quem a empresa deve servir (JOTA, 2020).

Segundo os ensinamentos de Cássio Monteiro Rodrigues e Erick da Silva Régis (2020, p. 378), o cenário pandêmico em decorrência da disseminação em escala global do coronavírus evidencia que o atendimento à função social da empresa não deve ser encarado como obstáculo ao desenvolvimento da atividade empresarial, mas sim como um fato de legitimação da autonomia privada, do exercício da livre iniciativa e do merecimento de tutela do lucro proveniente da atividade, que, mais do que nunca, advirá da própria sociedade, que passará a ver a empresa e suas marcas sob um outro prisma, mais humanitário.

5. CONCLUSÕES

A partir das ideias expostas, com a finalidade de manter a lógica entre as premissas estabelecidas e o objeto da presente investigação, apresentam-se as seguintes conclusões:

O desenvolvimento não é apenas movimento relacionado ao capital, mas também ao bem-estar e à eliminação de mecanismos de privação de liberdades, se realizando por conta do e para o ser humano.

A atividade empresarial tem enorme relevância para a garantia pelo desenvolvimento nacional, possibilitando a geração de empregos, a movimentação econômica, o pagamento de impostos e o fornecimento de oportunidades aos seres humanos que podem desembocar no desenvolvimento do ser racional.

O desenvolvimento sustentável engloba o social, o cultural e o econômico sempre com o devido respeito e a vital estimulação, valorização, contribuição, conservação e fomento para com a preservação dos meios necessários à manutenção das finalidades humanas, para a posteridade.

A função social da empresa decorre da compatibilização dos interesses próprios das empresas para com os da sociedade e o foco em um desenvolvimento econômico-empresarial em respeito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, estando, portanto, atrelada à consciência de que o mundo atualmente está caracterizado como uma sociedade de consumo (ROCHA; SANTIAGO, 2019, pp. 25-28) e que é necessário encontrar meios capazes de dialogar com o desenvolvimento econômico e as atividades empresariais em consonância com a sustentabilidade.

Considerando-se que a degradação do meio ambiente ecológico põe em risco as condições necessárias para a manutenção da vida humana sobre a Terra para a posteridade. Se a empresa, a ideia de desenvolvimento e toda e qualquer meio existem por conta do e para o ser humano ser considerado como um fim em si mesmo (KANT, 2018, pp. 70-71), não havendo, portanto, que se pensar em empresa sem a existência da vida humana na Terra, a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado é fator essencial para a existência da atividade empresarial para a posteridade.

O lucro, objetivo principal da existência da atividade empresarial, pode estar em consonância com a dignidade da pessoa humana e, ainda mais em tempos pandêmicos, com o princípio da ordem econômica da defesa do meio ambiente, caminhando no caminho do desenvolvimento nacional sustentável.

A pandemia de Sars-Cov-2 – COVID-19 causou grave crise existencial, principalmente no tocante a questões sanitárias, econômicas e sociais, abalando os pilares da dignidade da pessoa humana, dentre os quais, aquele relacionado ao desenvolvimento da atividade empresarial.

Contudo, em que pese o cenário pandêmico, o cumprimento da função social da empresa não deve ser visto como uma barreira ao desenvolvimento da atividade empresarial, mas sim como um instrumento legitimador dos ditames constitucionais que, até mesmo por meio da readequação da forma de organização de mercado, podem conduzir a economia nacional no caminho do desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

ALVES, José Irialdo; CUNHA, Belinda Pereira da; SOUSA, Jhon Brehmer de. Desenvolvimento e desenvolvimento sustentável: uma revisão contemporânea para pensar políticas públicas num ambiente de complexidade. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 1, n. 50, p. 484-513, jan. 2018. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2561/1525>. Acesso em: 24 jan. 2022.

BAPTISTA, Hélio Daniel de Favare; ROSSIGNOLI, Marisa; OLIVEIRA, Bruno Bastos de. A importância do compliance fiscal no planejamento tributário e na função social da empresa. In: **I Encontro Virtual do CONPEDI, 2020**. Direito Tributário e Financeiro I, 2020. p. 94-110. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/olpbq8u9/t5cegb6f/3rHFS2Puwe8iiO1S.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2022.

BENSOUSSAN, Fabio Guimarães; GOUVÊA, Marcus de Freitas. **Manual de direito econômico**. Salvador: Juspodivm, 2019.

BARROS, Ana Carolina Vieira de; CAMPELLO, Lívia Gaigher Bósio. O direito ao desenvolvimento em evidência: construção conceitual e inserção da biodiversidade como quesito chave para o fortalecimento dos direitos humanos. **Revista Argumentum**, Marília, v. 21, n. 3, p. 1151-1175, set./dez. 2020. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1377/825>. Acesso em: 28 jan. 2022.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, [1985]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 26 jan. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 26 jan. 2022.

BRASIL. [Emenda Constitucional (1969)]. **Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emco1-69.htm. Acesso em: 26 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.** Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404consol.htm. Acesso em: 28 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. **Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.** Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 29 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 30 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005.** Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

CARDOSO, Alenilton da Silva. **Princípio da solidariedade:** o paradigma ético do direito contemporâneo. São Paulo: Ixtlan, 2013.

CARVALHO, Márcia Haydée. (2020). O Supremo Tribunal Federal e o desenvolvimento nacional. **Prisma Jurídico**, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 266-283, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/prisma/article/view/17341/8606>. Acesso em: 23 jan. 2022.

CARVALHO, Sonia Aparecida de; SILVA da, Denival Francisco; ADOLFO, Luiz Gonzaga Silva. Direitos Humanos, Desenvolvimento Sustentável e Sustentabilidade. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, Santa Maria, v. 10, n. 1, p. 1-24, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/15383/pdf>. Acesso em: 22 jan. 2022.

CASAL, Vinícius Adami; TOMÉ, Lucas Bressanelli. A ordem econômica, os instrumentos financeiros constitucionais e o dever de atuação estatal no combate à covid - 19. In: SOARES, Jéssica Aparecida; OSMAN, Bruna Homem de Souza (Org.). **O direito em tempos de pandemia:** reflexões jurídicas a partir do novo coronavírus. 1ed.: Uniedusul, 2020, p. 313-330.

CASTRO, Matheus Felipe de. **Capitalista coletivo ideal:** o estado, o mercado e o projeto de desenvolvimento na Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; COSTA, Marcela Menezes. Concepções de pobreza e operacionalização do Índice de Pobreza Multidimensional para Minas Gerais. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 16, n. 25, p. 75-99, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/seer/index.php/cadernos-ele/article/view/143/113>. Acesso em 22 jan. 2022.

DIAS, Jefferson Aparecido; FRAGA, Fellipe Vilas Bôas; OLIVEIRA, Bruno Bastos de. Consumo colaborativo através de políticas de microcrédito ao agronegócio familiar sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável e da livre concorrência. **Revista Húmus**, São Luís, v. 10, n. 29, p. 128-149, mai./ago, 2020. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/revistahumus/article/view/13984>. Acesso em: 21 jan. 2022.

DIAS, Reinaldo. **Gestão ambiental: responsabilidade social e sustentabilidade**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser; MENEZES, André Francisco Cantanhede de. Empresa, empresário e estabelecimento: trinca vinculante à função social da atividade empresarial. **Revista Brasileira De Direito Civil**, Rio de Janeiro, v. 22, p. 33-53, 2019. Disponível em: <https://rbdcivil.ibdcivil.org.br/rbdc/article/view/501/327>. Acesso em: 28 jan. 2022.

FERREIRA, Rui Miguel Zeferino; FRAGA, Fellipe Vilas Bôas; OLIVEIRA, Bruno Bastos de. Sustainable development and social and solidary function of the company from the collaborative consumption perspective. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 3, n. 60, p. 447 - 474, jul./set. 2020. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/4193>. Acesso em: 29 jan. 2022.

FILHO, Marcelo Fortes Barbosa. Arts. 966 a 1.195 - livro ii: do direito da empresa. In: PELUSO, Cezar (Coord.). **Código civil comentado: doutrina e jurisprudência**. 6. ed. Barueri: Manole, 2012, p. 978-1137.

FRAGA, Fellipe Vilas Bôas; FERREIRA, Rui Miguel Zeferino; OLIVEIRA, Bruno Bastos de. O consumo colaborativo como meio de promoção do desenvolvimento nacional sustentável na sociedade hipermoderna. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 16, n. 1, p. 1-20, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://seer.imes.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/4123>. Acesso em: 30 jan. 2022.

FRAGA, Fellipe Vilas Bôas; OLIVEIRA, Bruno Bastos de. E-notariado e a atividade notarial brasileira na hipermodernidade: uma análise sob a perspectiva da inclusão digital e do desenvolvimento nacional. In: OLIVEIRA, Bruno Bastos de et al. (Org.). **Direito Digital e Desenvolvimento: contribuições à sociedade informacional**. 1ed. Uberlândia: Laboratório Americano de Estudos Constitucionais Comparados, 2021, v. 1, p. 373-398.

FRAGA, Fellipe Vilas Bôas; OLIVEIRA, Bruno Bastos de. **O consumo colaborativo como mecanismo de desenvolvimento sustentável na sociedade líquido-moderna**. Uberlândia: LAECC, 2020a.

FRAGA, Fellipe Vilas Bôas. OLIVEIRA, Bruno Bastos de. O papel das serventias extrajudiciais na desjudicialização das questões relativas à guarda, visitação e pensão alimentícia de menores de idade. **Cognitio Juris**, João Pessoa, a. X, n. 32, p. 474-505, jul./dez. 2020b. Disponível em: http://www.cognitiojuris.com/artigos/EDICAO_32.pdf. Acesso em: 22 jan. 2022.

FURTADO, Celso. **O capitalismo global**. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FURTADO, Celso. **Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

HERRERA, Augusto Valenzuela et al. O poder público na fraterna rota do desenvolvimento sustentável: por um clima estável e consumo responsável. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 4, n. 61, p. 91 - 122, out./dez. 2020. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/4498/371372696>. Acesso em: 30 jan. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. O que é?: índice de gini. **Desafios do desenvolvimento**, Brasília, ed. 4, ano 1, 01 nov. 2004. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1132:reportagens-materias&Itemid=39. Acesso em 21 jan. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Sociedade: as dimensões da pobreza. **Desafios do desenvolvimento**, Brasília, ed. 30, ano 4, 11 jan. 2007. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1132:reportagens-materias&Itemid=39. Acesso em 21 jan. 2022.

JONAS, Hans. **O princípio responsabilidade**: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Tradução de Marijane Lisboa e Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-RIO, 2006.

JOTA. Redator: Leonara Rocha, 04 de abril de 2020. **A função social da empresa em tempos de covid-19**: judiciário terá de enfrentar as duas faces desse princípio até então duramente criticado. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-funcao-social-da-empresa-em-tempos-de-covid-19-04042020>. Acesso em: 31 jan. 2022.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Tradução de Inês A. Lohbauer. São Paulo: Martin Claret, 2018.

LIPOVETSKY, Gilles. **Os tempos hipermodernos**. Tradução de Mário Vilela. São Paulo: Editora Barcarolla, 2004.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Curso completo de direito civil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2010.

MATIAS, João Luis Nogueira; NASCIMENTO, Letícia Queiroz. Responsabilidade social, filantropia e o papel social da empresa na pandemia de COVID 19. **RJBL - Revista Jurídica Luso-Brasileira**, v. 04, p. 867-890, 2021. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2021/4/2021_04_0867_0890.pdf. Acesso em: 22 jan. 2022.

MORIN, Edgar. **A via para o futuro da humanidade**. Tradução de Edgard de Assis Carvalho e Mariza Perassi Bosco. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre o direito ao desenvolvimento**. 1986. Disponível em: <http://dhnet.org.br/direitos/sip/onu/spovos/lex170a.htm>. Acesso em: 21 jan. 2022.

OLIVEIRA, Bruno Bastos de. **Arbitragem tributária**: racionalização e desenvolvimento econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

OLIVEIRA, Flávia De Paiva Medeiros de; PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes; CATÃO, Maria Marconiete Fernandes. A tributação como mecanismo de fomento do desenvolvimento como liberdade: uma análise do sistema tributário brasileiro à luz da teoria de amartya sen. **Revista Argumentum**, Marília, v. 21, n. 2, p. 663-686, mai./ago. 2020. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1377/825><http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1300/792>. Acesso em: 21 jan. 2022.

OLIVEIRA, Jeferson Sousa; BENACCHIO, Marcelo. Princípios constitucionais da ordem econômica enquanto instrumento de equilíbrio entre os direitos humanos e o desenvolvimento econômico nacional. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 16, n. 2, p. 50-63, ago. 2021. Disponível em: <https://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/36747/30193>. Acesso em: 31 jan. 2022.

OLIVEIRA, Maria Macena de; FERREIRA, Jussara Borges. **Smart contracts: modelo econômico do contrato e lei de liberdade econômica**. Uberlândia: LAECC, 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A ONU e o meio ambiente**, 2020. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente#:~:text=%E2%80%9CO%20desenvolvimento%20sustent%C3%A1vel%20%C3%A9%20o,%C3%A0%20crises%20ecol%C3%B3gicas%20entre%20outras%E2%80%A6>. Acesso em: 21 jan. 2022.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL. **O que é o idh, 2020**. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idho/conceitos/o-que-e-o-idh.html#:~:text=O%20IDH%20%C3%A9%20uma%20medida,popula%C3%A7%C3%A3o%20no%20n%C3%ADvel%20de%20opa%C3%ADs>. Acesso em: 22 jan. 2022.

ROCHA, Alceu Teixeira; FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. O desenvolvimento econômico e as divergências entre o estado e a empresa. **Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável**, Goiânia, v. 5, n. 1, p. 39-56, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistadssus/article/view/5532/pdf>. Acesso em: 24 jan. 2022.

ROCHA, Guilherme Aperecido da; SANTIAGO, Mariana Ribeiro. A publicidade na dinâmica da pós-modernidade e seu impacto na função social e na função solidária da empresa. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 51, p. 125-144, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/8634/6157>. Acesso em: 23 jan. 2022.

RODRIGUES, Cássio Monteiro; RÉGIS, Erick da Silva. Função social da empresa em tempos de crise: desafios à sua realização em virtude da pandemia da covid-19. **Revista Brasileira de Direito Civil-RBDCivil**, v. 25, n. 3, p. 353, 2020. Disponível em: <https://rbdcivil.ibdcivil.org.br/rbdc/article/view/606/405>. Acesso em: 25 jan. 2022.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia de Letras, 2000.

SANTIAGO, Mariana Ribeiro. **Princípio da função social do contrato**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008.

SANTIAGO, Mariana Ribeiro; BEZERRO, Eduardo Buzetti Eustachio. Relações de Consumo na Pós-Modernidade: O Consumo Colaborativo como Instrumento de Sustentabilidade. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 09, nº 2, p. 463-481, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/26970/20432>. Acesso em: 26 jan. 2022.

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

TREVISAM, Elisaide; CRUCIOL JUNIOR, Jessé. Objetivos do desenvolvimento sustentável: o direito humano e o suporte fático da rede da vida. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 4, n. 57, p. 328-354, out./dez. 2019. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3776/371372134>. Acesso em: 27 jan. 2022.

UYETAQUI, Nicolle Sayuri França; DANTAS, Marcelo Buzaglo. A pandemia covid-19 (coronavírus) e a epistemologia sistêmica e sustentável. In: GARCIA, Denis Shmitt Siqueira; GARCIA, Heloise Siqueira. (Org.). **COVID-19 e a ciência jurídica**. 1ed. Itajaí: Univali, 2020, v. 1, p. 186-197.

WALDMAN, Ricardo Libel; MARTINI, Sandra Regina. Os objetivos do desenvolvimento sustentável analisados à luz da metateoria do direito fraterno e a concretização dos direitos humanos. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 198-219, mai./ago. 2018. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/19001/23134>. Acesso em: 28 jan. 2022.

ZECA, Kleber Gil. O desenvolvimento nacional e o paradigma do rule of law. **Percurso**, Curitiba, v. 1, n. 28, p. 304 - 324, jan. 2019. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/percurso/article/view/3431/371371861>. Acesso em: 29 jan. 2021.

ISSN 2236-0859

DIREITO & DESENVOLVIMENTO

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

DIREITO, EMPREENDEDORISMO & *STARTUPS*:
AS CONTRIBUIÇÕES DO INOVA SIMPLES PARA
O DESENVOLVIMENTO DO ECOSISTEMA
EMPREENDEDOR BRASILEIRO

LUMA CAVALEIRO DE MACÊDO SCAFF
MARIA STELA CAMPOS DA SILVA
LUIZ FELIPE DA FONSECA PEREIRA

VOLUME 13 | NÚMERO 1 | JAN/JUN 2022

**DIREITO, EMPREENDEDORISMO & STARTUPS:
AS CONTRIBUIÇÕES DO INOVA SIMPLES PARA O
DESENVOLVIMENTO DO ECOSISTEMA EMPREENDEDOR
BRASILEIRO**

**LAW, ENTREPRENEURSHIP & STARTUPS: THE CONTRIBUTIONS
OF INOVA SIMPLES TO THE BRAZILIAN ENTREPRENEURIAL
ECOSYSTEM**

Recebido: 21/01/2022
Aprovado: 17/07/2022

Luma Cavaleiro de Macêdo Scaff^f
Maria Stela Campos da Silva²
Luiz Felipe da Fonseca Pereira³

RESUMO:

A dinâmica atual do mercado, pautada no modelo capitalista que exige constantemente a inovação dos empreendedores, contribuiu para o fenômeno econômico das *startups*. Neste contexto, pretende-se estudar o Inova Simples e sua contribuição para o ecossistema empreendedor brasileiro. Para isto, serão apresentadas as definições relativas às *startups*, a tramitação e a justificativa dos procedimentos do Inova Simples, bem como o conceito e a relevância do ecossistema empreendedor ao Brasil. O resultado possibilita concluir que o Inova Simples consiste em um regime de tratamento diferenciado que influencia de maneira significativa para a redução e simplificação dos procedimentos adotados pelos empresários no ecossistema empreendedor nacional. Contudo, coloca em xeque a segurança jurídica em vários aspectos envolvidos no empreendedorismo. Deve-se considerar que além dos elementos jurídicos envolvidos, há fatores exógenos que diretamente influenciam na segurança em um cenário de constante oscilação econômica no mercado.

Palavras-chave: Inovação. Inova Simples. Ecossistema Empreendedor. *Startups*.

ABSTRACT:

The current market dynamics, based on the capitalist model that constantly demands the innovation of entrepreneurs, contributed to the economic phenomenon of startups. In this context, we intend to study *Inova Simples* and its contribution to the Brazilian entrepreneurial ecosystem. For this, the definitions related to startups, the procedure and the justification of *Inova*

¹ Doutora em Direito Financeiro pela Universidade de São Paulo. Mestre em Direitos Humanos pela Universidade de São Paulo. Graduação em Direito pela Universidade Federal do Pará (2005). Professora da graduação e pós-graduação (mestrado e doutorado acadêmico – PPGD e mestrado profissional – PPGDDA em Direito) da Universidade Federal do Pará. Ex-pesquisadora bolsista da Fundação Ford. Membro da Rede de Pesquisa Junction Amazonian Biodiversity Units Research Network Program (JAMBU-RNP). Líder do Grupo de Pesquisa Financiando Direitos (CNPq). Tem experiência na área jurídica com ênfase em Direito Financeiro, Direito Tributário, Direito Empresarial e Direitos Humanos. Advogada. E-mail lumascaff@yahoo.com.br

² Doutorado em Direito pela Universidade Federal do Pará – UFPA. Especialização e mestrado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Graduada em Direito pela UFPA. Professora da graduação e pós-graduação (mestrado e doutorado acadêmico – PPGD e mestrado profissional – PPGDDA em Direito) da Universidade Federal do Pará. Advogada. E-mail: stelacampos@gmail.com

³ Mestre em Direito pela Universidade Federal do Pará – UFPA. Graduado em Direito pela UFPA com período sanduíche na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - Portugal. Vice-líder do Grupo de Pesquisa Financiando Direitos (CNPq). Tem experiência na área jurídica com ênfase em Direito Financeiro, Direito Tributário, Direito Econômico e Regulatório. Advogado. E-mail: filip.fons@hotmail.com

Simples procedures will be presented, as well as the concept and relevance of the entrepreneurial ecosystem to Brazil. The result allows us to conclude that *Inova Simples* consists of a differentiated treatment regime that significantly influences the reduction and simplification of the procedures adopted by entrepreneurs in the national entrepreneurial ecosystem. However, it challenges the legal certainty of all actors involved in entrepreneurship. It should be considered that in addition to the legal elements involved, there are exogenous factors that directly influence safety in a scenario of constant economic oscillation in the market.

Keywords: Innovation. *Inova Simples*. Entrepreneurial Ecosystem. Startups.

Sistema Journal of Economic Literature (JEL): L10; O10; P13.

INTRODUÇÃO

Em face do dinâmico mercado no século XXI, é exigido do empreendedor constantemente inovar. Inovar é o estado da arte do empreendedorismo e o *sine qua non* do desenvolvimento econômico (OCDE, 2007; WORLD BANK, 2017). A economia contemporânea em toda sua complexidade alterou e ditou comportamentos, organizações e inaugurou mercados, a sigla que mais exemplifica isso é *VUCA* (ou *VICA* em língua portuguesa) que significa volatilidade (*volatility*), incerteza (*uncertainty*), complexidade (*complexity*) e ambiguidade (*ambiguity*) nos ambientes e situações.

A sigla *VUCA* foi retirada do ambiente militar americano para o mundo corporativo (BENNETT; LEMOINE, 2014). E este novo mundo *VUCA* se reflete na gestão de negócios, no empreendedorismo, no desenvolvimento de produtos e serviços inovadores, e por consequência impacta o ecossistema empreendedor dos países, faz parte do sistema capitalista vigente.

A economia mundial é pautada no sistema capitalista que, por natureza, é um método de transformação econômica. Assim, a máquina capitalista tem sua centelha fundamental no fornecimento de novos bens de consumo e serviços, bem como novos mercados, formas de organização industrial, métodos de produção e transportes (SCHUMPETER, 2017, p. 119).

A inovação é hodiernamente questão basilar na agenda pública e privada dos países desenvolvidos, sobretudo os altamente industrializados com uma economia diversificada, e não menos importante para os emergentes, pois serve de pilar de sustentação na competitividade, no aumento da produtividade e no crescimento econômico (SENNES, 2011).

A busca e análise dos instrumentos utilizados para estímulo da inovação fomentou o surgimento de vários estudos, em especial pela OCDE e Banco Mundial. Assim, há uma vasta bibliografia direcionada aos efeitos das políticas voltadas para inovação, bem como das empresas beneficiárias e seus efeitos na economia, em especial na macroeconomia dos países (LIMA, 1977; ROSENBERG, 1995; TASSEY, 1997; CAMPOS; VALADARES, 2008; SILVA, 2012; IPEA, 2017).

O Banco Mundial, a exemplo, demonstrou em seu estudo intitulado *The Innovation Paradox* sua preocupação no baixo nível de adoção tecnológica nos países em desenvolvimento como uma resposta racional das empresas a uma gama de entraves que enfrentam, como barreiras a acumulação de capital físico e humano, políticas fiscais deficitárias e fragilidades na capacidade de gestão governamental (WORLD BANK, 2017).

Neste contexto de busca incessante de inovação no dinamismo do mercado surgem as *startups*, empresas com configurações singulares e em ambiente de incerteza que fomentam o impulso fundamental do sistema capitalista e a transformação constante na busca de oferecer novos produtos e serviços à sociedade.

O Estado brasileiro vem buscando diversos mecanismos para fazer frente a entraves existentes e contribuir com o eficaz florescimento de *startups* no país, pautado na busca de desenvolvimento nacional ancorado nos objetivos presentes no art. 3º da Constituição Federal, e assim, alcançar o fortalecimento do ecossistema empreendedor nacional. Pois o desenvolvimento nacional depende fortemente da dinâmica empresarial do país, visto que “aumenta a geração de empregos, a criação de inovações, a produtividade e circulação de recursos como um todo” (AGUSTINHO; HERBST, 2019, p. 243)

Nessa perspectiva, tem-se como exemplo, a Lei Complementar nº 167/2019 – O Inova Simples, que inaugura um regime de tratamento diferenciado para as *startups*, um marco no ordenamento jurídico pátrio que serviu de alicerce para posteriormente a promulgação do Marco Legal das Startups⁴, bem como a Lei 13.874/2019, comumente chamada de Lei da liberdade econômica.

Esses entraves relatados, nos quais se buscam soluções, versam em especial sobre o ambiente de negócios e a necessidade de maior segurança jurídica e clareza nas negociações, fator fundamental para atração de investimentos que possam contribuir para um desenvolvimento sustentável do produto interno bruto do país (CAVALCANTE, 2021, p. 84). Isso se revela de especial importância quanto da análise do Brasil no *Doing Business*⁵ que em 2019 estava na posição 109 em universo de 190 países (CAVALCANTE, 2021, p. 86 e 87), e o ambiente de negócios guarda especial relação com o grau de investimentos e o desenvolvimento de uma nação.

Nesse diapasão, o presente trabalho tem o escopo de analisar as contribuições do Inova Simples para ecossistema empreendedor nacional, visto que a LC n. 167/2019 é um dos primeiros marcos legais em termos de *startups* no Brasil. Utilizando-se o método hipotético dedutivo, com busca bibliográfica e análise da legislação nacional.

O trabalho abordará: 1) o conceito de *startup* presente na legislação brasileira e na doutrina; 2) o conceito e relevância do ecossistema empreendedor; 3) o Inova simples, analisando sua justificativa, tramitação legislativa e disciplina e; 4) Inova Simples e o ecossistema empreendedor e as contribuições deste regime de tratamento diferenciado para o desenvolvimento daquele ecossistema.

Percebe-se que na busca de entregar uma resposta as mudanças econômicas causadas pela inovação que permeiam assuntos jurídicos de diversas naturezas, o Inova Simples contribui em inaugurar um regime de tratamento diferenciado, porém com falhas e em outros aspectos pendentes de melhor disciplina e até mesmo criando maior complexidade sem a devida necessidade.

1. O CONCEITO DE STARTUP

Entender o conceito de *startup* é fundamental para definição de parâmetros legais por parte do Estado e para criação de estratégias de mercado pelas empresas. Diante da complementariedade das definições na doutrina, as características básicas devem ser identificadas para a análise do conceito jurídico adotado no Brasil, presente na Lei complementar nº. 167/2019 – Inova Simples.

O fenômeno econômico das *startups* advêm da segunda metade do século XX, na indústria de *venture capital*⁶ do Vale Silício, pois sem a grande guerra e os recursos federais,

4 Lei Complementar nº 182/2021

5 Relatório global sobre ambiente de negócios realizado pelo banco mundial.

6 *Venture Capital* pode ser entendido como Capital de risco, capital empreendedor, capital de investimento ou capital de ventura, é uma modalidade de investimentos alternativos utilizada para apoiar negócios de alto risco por meio de investimento anjo ou por meio da compra de uma participação acionária, geralmente minoritária, com objetivo de ter as participações valorizadas para posterior saída da operação (ROSSI, 2010).

as universidades e centros de pesquisa norte-americanos precisaram se reinventar e buscar novas fontes de financiamento complementares para manter suas pesquisas e inovações, em especial as fontes privadas, assim, criando toda uma estrutura institucional e econômica para surgimento posterior das *startups* (SPENCER, 2008).

De uma tradução literal da denominação de língua inglesa *startups* significa *empresa nova*, ou que acabou de ser criada. Mas, no vocabulário empreendedor, há quem considere *startup* uma empresa que “buscar resolver um problema onde o sucesso não é garantido e a solução não é óbvia, ou mesmo, que startup é uma ideia/mentalidade” (BARBOSA et al., 2017).

Neste contexto as definições de *startup* apresentadas por estudiosos do tema são de grande relevância, Steven Blank (2014, p. 11) diz que “*startup* é uma organização temporária projetada para buscar um modelo de negócios escalável e repetível”, sendo:

1) organização temporária: um modelo organizacional singular e temporário para atender a dinâmica da empresa e suas necessidades, e assim, conforme ocorre sua estruturação e amadurecimento encaminha-se para formas mais usuais de administração e organização empresarial, em regra deixando de amoldar-se ao conceito de *startup*, sem, necessariamente, abandonar a *cultura de startup*, o que acontece com empresas como *google* e *facebook*;

2) modelo de negócios escalável: advêm do conceito de produção em escala, ou seja, entregar o produto ou serviço em número cada vez maior quase de forma ilimitada e;

3) modelo de negócios repetível: que não precisa mudar para crescer ou majorar de sobremaneira os custos, bastando repetir aquilo que já se faz com excelência, e, por consequência, a margem de lucro da empresa será maior (BLANK, 2010).

Eric Ries (2010) define *startup* como: “uma instituição humana projetada para entregar um novo produto ou serviço sob condições de extrema incerteza (tradução nossa)”. Neste sentido, a *extrema incerteza* ocorre por causa da natureza disruptiva dos produtos e serviços desenvolvidos nas *startups* em face da aceitação do produto pelo público, do ambiente regulatório, da atuação do fisco e dos efeitos cíclicos de mercado que podem influenciar na ação empreendedora, o que faz o ambiente muito mais incerto que de outras empresas (RIES, 2012).

Assim, mediante a combinação das duas principais definições, a mais usualmente utilizada na teoria do empreendedorismo ou teoria de base Schupeteriana, entende-se que “*startup* é uma organização temporária projetada para buscar por um modelo de negócios escalável e repetível que atua em ambiente de extrema incerteza”.

Por sua vez, Tabora (2006) diz que “É uma empresa em fase embrionária, geralmente no processo de implementação e organização das suas operações. Pode não ter ainda iniciado a comercialização dos seus produtos ou serviços, mas já está a funcionar ou, pelo menos, em processo final de instalação”, para Salamzadeh e Kesim (2014) *startup* é uma empresa recém-nascida que luta pela existência, entidade esta formada por ideias brilhantes e busca o crescimento e o sucesso.

Neste sentido, *startup* é uma organização empresarial de micro ou pequeno porte que oferece serviço ou produto disruptivo e/ou incremental, no qual possui uma organização singular pautada num modelo de negócio escalável e repetível em condições de incerteza.

A dinâmica da economia moderna e o surgimento das *startups* impeli o Estado brasileiro a buscar instrumentos para contribuir com este fenômeno. O Inova Simples trouxe em seu bojo o conceito legal de *startup*, visto que elas atuam em ambiente de extrema incerteza, e a insegurança jurídica gerada pela ausência de uma definição normativa prejudicaria esse fenômeno econômico, porém se deve atentar que incompletude do conceito legal, poderá gerar mais confusão, visto que a lei trouxe a possibilidade de auto declaração como *startup* e não estabeleceu limite claro de tamanho ou de receita bruta anual para que sejam consideradas como tal. Segundo a Lei Complementar nº 167/2019:

⁷ No original: “a human institution designed to deliver a new product or servisse under conditions of extreme uncertainty”.

“Art. 65-A. É criado o Inova Simples, regime especial simplificado que concede às iniciativas empresariais de caráter incremental ou disruptivo que se autodeclarem como startups ou empresas de inovação tratamento diferenciado com vistas a estimular sua criação, formalização, desenvolvimento e consolidação como agentes indutores de avanços tecnológicos e da geração de emprego e renda.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se startup a empresa de caráter inovador que visa a aperfeiçoar sistemas, métodos ou modelos de negócio, de produção, de serviços ou de produtos, os quais, quando já existentes, caracterizam startups de **natureza incremental**, ou, quando relacionados à criação de algo totalmente novo, caracterizam startups de **natureza disruptiva**.

§ 2º **As startups caracterizam-se por desenvolver suas inovações em condições de incerteza** que requerem experimentos e validações constantes, inclusive mediante comercialização experimental provisória, antes de procederem à comercialização plena e à obtenção de receita. (grifo nosso)

Em face da LC 167/2019 alterar o regime do Simples Nacional, entende-se que o limite de receita bruta anual das *startups* deverá ser o do regime, a qual se encontra no montante de R\$ 360 mil ao ano para microempresas e as empresas de pequeno porte no valor de R\$ 4,8 milhões ao ano.

A referida definição legal é um significativo avanço jurídico e de apoio ao ecossistema empreendedor nacional, mas é necessário notar que esta lei inaugura duas classificações para as *startups*: 1) as de natureza incremental, que visam aperfeiçoar processos ou um modelo de negócio já existente e; 2) as de natureza disruptiva: na qual o negócio que visa criar e implementar algo totalmente novo no mercado.

Porém o Código Civil no seu art. 981 em consonância com o art. 966, estabelece a necessidade de atividade econômica para produção ou circulação de bens ou serviços e a partilha entre os sócios dos resultados, o que deve ser visto com cuidado no caso de *startup* de natureza incremental, no qual a literatura muitas vezes apresenta dados que diversas não *saem do papel* ou não chegam a produzir, aperfeiçoar ou melhorar os produtos e serviços, pois há grandes riscos em práticas disruptivas, além de outros problemas como desentendimento dos sócios (ARRUDA, 2014).

Nesse diapasão, o Marco Legal das Startups, a Lei Complementar nº 182/2021, trouxe preceitos legais complementares ao já disposto pelo Inova Simples. O art. 4º estabeleceu que as “organizações empresariais ou societárias, nascentes ou em operação recente, cuja atuação caracteriza-se pela inovação aplicada a modelo de negócios ou a produtos ou serviços ofertados” podem se configurar *startups*.

Foi definido também quais modalidade societárias e empresariais podem se enquadrar no tratamento legal do marco, sendo o empresário individual, a empresa individual de responsabilidade limitada, as sociedades empresárias, as sociedades cooperativas e as sociedades simples⁸.

O inciso I do §1º do art. 4º, definiu o limite de receita bruta de até R\$ 16.000.000,00 (dezesesseis milhões de reais) no ano-calendário anterior. E a limitação de até dez anos de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ⁹. E como requisitos mínimos deve a empresa se autodeclarar em seu ato constitutivo ou alterador como *startup* e a utilização de modelos de negócios inovadores para a geração de produtos/serviços ou se enquadrar no regime especial Inova Simples.

Percebe-se que, o Marco Legal das Startups veio complementar a disciplina jurídica já estabelecida no Inova Simples, buscando maior segurança jurídica para um ambiente jurídico-

8 Art. 4º, § 1º da LC nº 182/2021.

9 Art. 4º, § 1º, II da Lei Complementar nº 182/2021

institucional que favoreça a amplificação do empreendedorismo inovador, questão basilar e fundamental para o desenvolvimento econômico nacional.

2. ECOSSISTEMA EMPREENDEDOR: DO CONCEITO À RELEVÂNCIA

Na biologia, o termo ecossistema foi proposto pela primeira vez pelo ecólogo inglês Arthur G. Tansley em meados de 1935 (ODUM e BARRET, 2007, p. 18) e significa, de modo simplório, uma unidade funcional básica composta por diversos atores que dependem entre si.

O empréstimo deste termo ao empreendedorismo ocorreu na década de 1990, em especial por Morre (1993), todavia somente em 2010 tal termo começou a ganhar a devida forma e relevância após vários estudos (SANTOS, 2017; ISENBERG, 2010), pautados na teoria de Schumpeter (1949, 2017) sobre o desenvolvimento econômico, em especial pelo destaque dado a inovação como impulso fundamental do capitalismo na sua teoria.

O ecossistema empreendedor pressupõe a ação de atores interdependentes, tem caráter evolutivo e é o ambiente necessário para o surgimento de empresas de alto crescimento e inovação, em especial as tecnológicas. Segundo Mason e Brown (2014, p. 5) ecossistema empreendedor é:

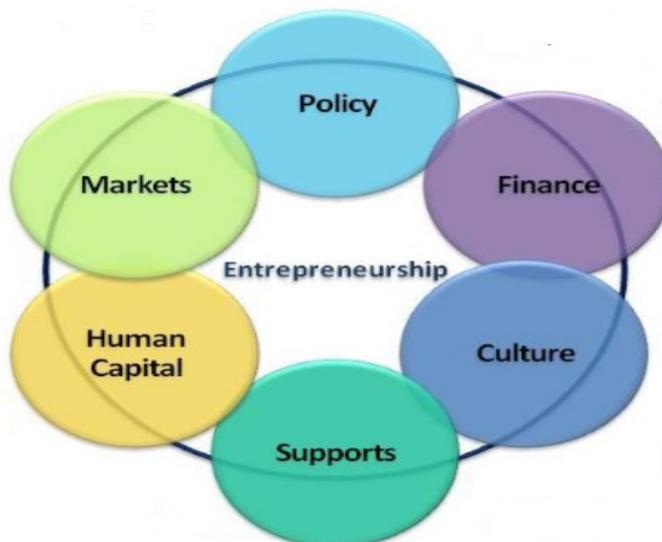
Um conjunto de atores empreendedores (tanto existentes quanto potenciais), organizações empreendedoras (por exemplo, empresas, capitalistas de risco, investidores anjo, bancos), entidades (universidades, agências públicas, organismos financeiros) e processos empreendedores (por exemplo, a taxa de natalidade de negócios, número de empresas de alto crescimento, níveis de “empreendedorismo de sucesso”, número de empreendedores seriais, o grau de mentalidade “venda tudo” dentro das empresas e níveis de ambição empreendedora) interconectados, que formalmente e informalmente se aglutinam para se conectar, mediar e governar o desempenho dentro do ambiente empreendedor local. (tradução nossa¹⁰)

Por sua vez, Daniel Isenberg (2010) elenca vários fatores para criação de um ecossistema empreendedor eficiente, vinculado a noção de ambiente de negócios, que contribua para o desenvolvimento de novas empresas e de contínua inovação, como: 1) ambiente cultural de consumidores “abertos ao novo”, 2) mercado de capitais propício ao investimento, 3) ambiente jurídico entre outros, que devem ser conjugados na criação de um ambiente institucional pró-mercado, pois isoladamente não conseguem fomentar o ecossistema.

Isenberg (2011) propõe que o ecossistema empreendedor possui 6 domínios: políticas públicas, capital financeiro, cultura, suporte (capital físico, órgãos de classe etc.), capital humano e mercados:

¹⁰ No original: “a set of interconnected entrepreneurial actors (both potential and existing), entrepreneurial organisations (e.g. firms, venture capitalists, business angels, banks), institutions (universities, public sector agencies, financial bodies) and entrepreneurial processes (e.g. the business birth rate, numbers of high growth firms, levels of ‘blockbuster entrepreneurship’, number of serial entrepreneurs, degree of sell-out mentality within firms and levels of entrepreneurial ambition) which formal lyandin formally coalesce to connect, mediate and govern the performance within the local entrepreneurial environment”.

Figura 01 – Domínios do Ecosistema Empreendedor



Fonte: Isenberg (2011, p. 07)

Um pressuposto fundamental do ecossistema empreendedor para Isenberg (2010) é a não reprodução fiel do modelo do Vale do Silício, o que denomina de “Stop Emulating Silicon Valley”, pois o ecossistema deve ser moldado de acordo com as condições locais. Isenberg (2010) alerta que todo ecossistema empreendedor tem particularidades e é singular de cada país, região e até localmente (cidade onde se encontra), pois, de acordo com a localização, surgem diferentes oportunidades e desafios aos empreendedores, isto é, um ecossistema empreendedor nacional não é uníssono, homogêneo, mas sim composto com vários ecossistemas menores e singulares.

Nesse sentido, justifica-se a adoção de uma política em âmbito nacional não pautada nas particularidades de uma determinada região, mas a mais abrangente possível, com o intuito de fomentar o desenvolvimento de ecossistemas singulares conforme a diversidade empreendedora de cada região, em especial no caso brasileiro, um país de dimensão continental e de diferenças culturais.

Tratando-se especificamente do ecossistema nacional, ao analisar os dados do *Global Entrepreneurship Monitor* (2020, p. 192 e seg.), é de 23,3% a *total entrepreneurial activity rate* – TEA, ou seja, mais de um quinto da população brasileira está envolvida em negócios dos mais diversos tipos, população essa correspondente a economicamente ativa, entre 18 e 64 anos (SILVA, 2017, p. 30).

No que tange outros indicadores, entre os 50 países analisados, o Brasil está na posição 19 no que concerne o nascimento de novas empresas, 46,4% da população percebe boas oportunidades para empreender na sua região, 62% imaginam ter habilidades e experiência para iniciar seu próprio negócio, é o terceiro país com maior número de mulheres buscando empreender, colocando o Brasil entre os países com os melhores resultados (SILVA, 2017, p. 30-31; GEM, 2020, p. 200 e 204).

Porém, quando analisa-se outros indicadores aparecem alguns problemas, o Brasil tem uma das maiores cargas regulatórias do mundo e a segunda pior qualidade regulatória do globo, no ranking de 141 países está na posição 71 em competitividade (OCDE, 2012, 2018a; WEF, 2017, 2019) aliado a isso, o sistema tributário é um dos mais complexos, no qual as empresas gastam mais de duas mil horas com burocracia tributária (OCDE, 2018b, p. 63).

No que tange o desempenho inovativo, o Brasil ocupa a posição 62 (WIPO *et al.*, 2021), ficando atrás de países como Colômbia, Vietnã e Ucrânia, países que despendem menores gastos com inovação e/ou possuem maiores instabilidades institucionais e econômicas.

Esse cenário demonstra a necessidade de se repensar as políticas nacionais, em especial a tributária e regulatória, para efetivo apoio e estímulo ao ecossistema empreendedor nacional, gerando maior segurança jurídica e um ambiente de negócios receptivo ao empreendedorismo e a inovação. Pois a busca de empreender e se arriscar em ambiente de mercado é presente no ecossistema nacional, todavia há entraves para pleno desenvolvimento do empreendedorismo, o que se agrava em períodos diversos ocasionado por crises, com a pandemia da Covid-19.

3. INOVA SIMPLES: JUSTIFICATIVA, TRAMITAÇÃO E DISCIPLINA

A Lei Complementar nº 167/2019 é um marco legal por trazer no seu bojo o conceito de *startup*, dando-lhes mais segurança jurídica e cria um regime de tratamento diferenciado para seu estímulo, assim, instituindo no âmbito do Simples Nacional¹¹ o Inova Simples como instrumento legal de apoio a inovação.

Regime de tratamento diferenciado configura-se como um conjunto de normas legais que visam fornecer um tratamento mais vantajoso a determinado setor ou atividade econômica em face dos demais agentes econômicos. Assim, a LC nº 167/2019 materializa o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, assegurado nos arts. 170, IX e 179 da Constituição Federal, que trata a Ordem Econômica Nacional.

A justificativa do projeto pauta-se na necessidade fundamental de modernização do Simples Nacional, em especial com facilitação nos processos de abertura e eventual baixa das *startups*, registro sumário de marcas e patentes etc., o que condiz com as necessidades de um ecossistema empreendedor contemporâneo (BRASIL, 2017).

O Inova Simples surgiu em 2017 pelo projeto de Lei Complementar, intitulado PLP nº 462/2017, tramitado em regime de prioridade conforme o art. 151, II do Regimento Interno da Câmara de Deputados, onde recebeu parecer favorável à aprovação na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços. No Senado Federal recebeu a denominação de PLC nº 420/2018, passando pela comissão de assuntos econômicos, também recebendo parecer favorável.

A Procuradoria da Fazenda Nacional – PFN no seu Parecer¹², em regime de urgência, apresentou manifestação ao Inova Simples enquanto projeto, apresentando preocupação com o §12 do art. 65-A, O presente parágrafo prolatava que caberia “nos casos de fraude, dolo ou confusão patrimonial, os titulares, nas pessoas físicas, serão responsáveis por dívidas ou passivos de qualquer natureza a que tenham anuído solidariamente”, o que afrontava o §§ 4º e 5º do art. 9º do Simples Nacional que estabelecia a responsabilidade solidária dos empresários, dos titulares, dos sócios e dos administradores no período da ocorrência dos respectivos fatos geradores, independentemente de comprovação de fraude, dolo ou confusão patrimonial, o parágrafo §12 foi vetado.

E em face da inclusão do §4º, V do art. 18-A, no qual proibia o Micro empreendedor Individual – MEI constituído na forma de *startup* de gozar do benefício recolhimento dos impostos e contribuições abrangidos pelo Simples Nacional em valores fixos mensais, a PFN alegou que não existem óbices jurídicos do ponto de vista tributário para a negativa desse benefício, porém o impedimento foi mantido no texto de Lei.

¹¹ Lei Complementar nº 123/2006

¹² PFN Parecer SEI nº 56/2019/CAT/PACTP/PGFN-ME

Por seu turno, o Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – CGSIM¹³, dispôs através da Resolução nº 55, de 20 de março de 2020, sobre o procedimento especial inaugurado pelo Inova Simples.

A resolução trouxe um novo tipo empresarial para além dos presentes no Código Civil, a *Empresa Simples de Inovação*¹⁴, como também estabeleceu a possibilidade de titularidade por pessoa jurídica¹⁵. Desse modo, as *startups* nos moldes da LC 167/2019 poderão ser de propriedade de pessoas físicas e jurídicas.

O instrumento jurídico em comento também trouxe no seu bojo a impossibilidade de conversão de empresa de natureza jurídica diversa para os moldes da resolução, porém é permitida a transformação da *Empresa Simples de Inovação* em empresário individual, EIRELI ou sociedade empresária¹⁶.

O Inova Simples ao inaugurar um regime de tratamento diferenciado que envolve questões empresariais, tributárias, de propriedade intelectual e de mercado de capitais, todas voltadas na busca de um eficaz fomento das *startups*, no ecossistema empreendedor nacional e do ambiente de inovação, ciência e tecnologia no Brasil, fundamentais por sua vez para uma maior complexidade econômica, um dos requisitos necessários para o desenvolvimento econômico (FAIAD, 2019, p. 69).

4. INOVA SIMPLES E SUAS CONTRIBUIÇÕES AO DESENVOLVIMENTO DO ECOSISTEMA EMPREENDEDOR NACIONAL

A principal contribuição da Lei Complementar nº 167/2019 foi a definição de conceito legal, antes inexistente, para as *startups*, diminuindo a insegurança jurídica antes existente. Porém outras contribuições das mais variadas ordens também estão presentes no seu bojo, dentre elas, define a abertura simplificada das empresas que optarem pelo regime por força do §3º do artigo 65-A da referida lei complementar.

Assim, a formalização de novas empresas optantes pelo Inova Simples ocorrerá pela Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – Redesim¹⁷, devendo ser preenchido o cadastro básico com as seguintes informações:¹⁸ 1) dados de identificação dos titulares da empresa; 2) razão social do negócio, obrigatoriamente com o termo Inova Simples; 3) escopo do projeto empresarial; 4) declaração de que as operações não gerarão poluição visual, sonora, urbana ou ambiental e nem tráfego intenso de veículos em determinada localidade; 5) local de funcionamento, que também pode ser de uso não exclusivo da *startup*, como *coworking* ou parque tecnológico — desde que devidamente especificado; 6) existência de fonte pública ou privada de apoio, como uma incubadora ou aceleradora, caso exista.

Com o correto preenchimento do cadastro, será automaticamente gerado um número de CNPJ específico, em nome da empresa, com termo Inova Simples e com código próprio, bem como deve-se proceder com a abertura imediata de conta bancária de pessoa jurídica para fins de capitalização e integralização de capital, como estabelece o art. 65-A, §5º e §6º do Inova

13 Comitê vinculado ao Departamento Nacional de Registros Empresarial e Integração – DREI, pertencente ao Ministério da Economia.

14 Art. 4º da Resolução CGSIM nº 55/2020.

15 Art. 3º, §1º da Resolução CGSIM nº 55/2020.

16 Art. 4º, §§1º ao 3º da Resolução CGSIM nº 55/2020.

17 A Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – Redesim, foi criada pela Lei 11.598/2007, com o escopo de facilitar e desburocratizar os procedimentos de registro, inscrição, alteração e baixa das empresas com respaldo da Constituição nos artigos 146, III, d; artigo 170, IX e artigo 179, atualmente configura-se como um sistema integrado que permite a abertura, fechamento, alteração e legalização de empresas em todas as Juntas Comerciais do Brasil, por meio de uma única entrada de dados e de documentos, acessada via internet, que desde 2018 o governo federal vem desempenhando um papel importante para o fortalecimento dessa prática (BRASIL, 2007).

18 Art. 3º da Resolução CGSIM nº 55/2020.

Simples. Em face do fechamento da empresa, caso não logre êxito no seu escopo, será realizada a baixa automática do CNPJ, por meio de auto declaração no Redesim¹⁹.

No que tange direito de propriedade intelectual, o §§7º e 8º ambos do art. 65-A, dispõem que no ambiente da Redesim deve ser criado um campo ou ícone para comunicação com o Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI). Assim, possibilita-se um registro mais simplificado e integrado, dando mais facilidade e rapidez às *startups* que desejem proteger suas ideias registrando marcas e/ou patentes e cabendo ao INPI criar mecanismos que facilitem o rito sumário, tanto na recepção dos dados quanto no procedimento de registro.

Em face dos aspectos tributários, o art. 65-A, §9º estabelece que: “os recursos capitalizados não constituirão renda e destinar-se-ão exclusivamente ao custeio do desenvolvimento de projetos de *startup* de que trata o §1º deste artigo”. Desse modo, tanto o capital integralizado pelos sócios quanto aportes de terceiros – investidores anjos²⁰, não configurarão renda da empresa, mas sim valores destinados ao seu desenvolvimento com o objetivo de pesar menos a atuação do fisco sobre as *startups*, principalmente nesse estágio inicial. Porém, tal ponto carece de maior regulamentação pelo Comitê Gestor do Simples Nacional – CGSN por força do §13 do artigo 65-A da LC nº 167/2019.

Esse fato é de extrema importância, visto que a ausência, precariedade ou dificuldades nas possibilidades de financiamento prejudicam especialmente os pequenos empreendedores, como no caso das *startups*. Pois sem esses financiamentos nos empreendimentos de menor porte, a inovação tende a ser abortada em fase de projeto (AGUSTINHO; HERBST, 2019, p. 251).

Assim, somente grandes empresas que possuem maior capacidade e facilidade de obter financiamento ou de utilizar seus próprios recursos são capazes de inovar em maior escala. Essa realidade tem o condão de ocasionar problemas de concorrência que ao fim e ao cabo prejudicará o bem-estar da população consumidora e se configurará uma obstrução ao desenvolvimento nacional.

A comercialização experimental de produtos ou serviços pelas *startups*, será possível no limite do Microempreendedor Individual – MEI²¹, como dispõe a LC nº 123/2006, que no caso é de R\$ 81 mil, e caberá ao CGSN regulamentar como ocorrerá a tributação da receita proveniente deste *estágio de validação* do produto ou serviço oferecido pelas empresas, regulamentação inexistente até o início de 2021.

Em virtude do regime do Inova Simples fazer parte do Simples Nacional as demais vantagens e benefícios tributários e de outras ordens existentes alcançam as empresas no regime do Inova Simples, ressalvada a proibição supracitada do V, §4º do art. 18-A em face do MEI constituído como *startup*.

Todavia, a definição de um tipo empresarial específico criado pela Resolução CGSIM nº 55/2020, é temerária, pois foge do rol taxativo presente no Código Civil nos arts. 966 e seguintes, em especial o art. 983. Criando complexidade desnecessária, pois deveria prevalecer a liberdade do empreendedor em escolher o que melhor lhe convém considerando os fatores que envolvem sua atividade inovativa, tamanho da pessoa jurídica, número de sócios etc., em consonância com os princípios presentes na Lei de Liberdade Econômica²² e o princípio da

19 Art. 65-A, §11 da Lei Complementar 167/2019.

20 O termo “Investidor-Anjo”, originalmente *Angel Investor* ou *Business Angel*, surgiu nos Estados Unidos, no século 20, para designar os investidores que arcavam os custos de produção das peças da Broadway, assumindo os riscos e participando de seu retorno financeiro, bem como apoiando na sua execução. O conceito evoluiu para o investimento efetuado por pessoas físicas, normalmente profissionais ou empresários, em empresas iniciantes, as *startups*, fornecendo não somente capital financeiro, mas também intelectual, apoiando o empreendedor com sua experiência e conhecimento (SPINA, 2020). O LC nº 182/2021, define investidor-anjo no seu art. 2º, I como: “investidor que não é considerado sócio nem tem qualquer direito a gerência ou a voto na administração da empresa, não responde por qualquer obrigação da empresa e é remunerado por seus aportes”

21 Art. 65-A, §10º da Lei Complementar nº 167/2019

22 Art. 2º da Lei nº 13.874/2020.

livre iniciativa do art. 170 da Constituição Federal, e não vincular atividade empresarial a um tipo em específico.

Ressalta-se que a Resolução supracitada estabeleceu em seu art. 8º na primeira redação que entraria em vigor 240 dias após sua publicação, porém foi posteriormente alterada pela Resolução CGSIM nº 62, de 20 de novembro de 2020, no qual o art. 8º com nova redação estabelece que sua entrada em vigor será no dia 01 de setembro de 2021.

Assim, até o final de 2021, o sistema da Redesim apresenta opções básicas de escolha no procedimento especial inaugurado pelo Inova Simples, inexistindo por exemplo a aba no site para ligação direta com o sistema do INPI, com o escopo de registro de marca e afins.

5. CONCLUSÃO

O fenômeno econômico das startups é recente no Brasil, visto que somente em 2019 foi estabelecido a definição legal desta modalidade de empresa, bem como as atuais discussões acerca do entendimento de ecossistema empreendedor e sua importância para o desenvolvimento do país.

A busca de melhor disciplina de um instituto enseja primeiramente a definição de conceito legal, pois é um trabalho hercúleo, regular algo que não se entende. Nesse intuito a LC nº 167/2019, veio não só trazer um conceito, mas estabeleceu um regime de tratamento diferenciado.

Toda regulamentação deve ser acompanhada de segurança jurídica, e neste sentido, o instrumento analisando nesse trabalho contribui positivamente para o ecossistema empreendedor, ao estabelecer abertura e fechamento das empresas por procedimento simplificado. Por sua vez, também buscar criar um ambiente sincronizado com o INPI para questão de registro de marcas.

Porém, quando se trata dos assuntos tributários apesar de buscar diminuir o peso do fisco nas *startups* no início das suas atividades, deixou a regulamentação a cargo do CGSN, o que depois de quase 2 anos desde a promulgação da Lei Complementar ainda carece de resolução do comitê, o que gera um ambiente de forte insegurança jurídica, ainda mais para negócios que estão em um cenário de incertezas e riscos maiores que outros perfis empresariais que não buscam entregar produtos e serviços disruptivos.

No que concerne a criação de um novo tipo societário para além do presente no rol taxativo do Código Civil, a primeira preocupação reside na violação ao art. 983 do Código Civil. Segundo, a criação de ambiente de insegurança jurídica em face de vários fatores, como assuntos tributários e de responsabilidade patrimonial, visto que essa *empresa simples de inovação* não possui regulamentação quanto a assuntos patrimoniais.

E terceiro, a criação de complexidade na abertura de *startup* nos moldes do Inova Simples quando a justificativa do projeto de Lei era criar um ambiente mais dinâmico, simples e seguro para esse perfil de empresa.

Ademais, apesar do avanço com o surgimento de uma definição legal de *startup*, ainda é necessário a apresentação de outros critérios: como o lucro, o tamanho, o tempo de funcionamento, capazes, por exemplo, de delimitar quando uma empresa deixa de ser *startup*. Tais critérios precisam ser juridicamente definidos para se obter maior segurança jurídica, necessária para o desenvolvimento não somente desse perfil de empresa em comento, como também do ecossistema empreendedor nacional, que é o alicerce para o crescimento econômico nacional.

Entende-se que a pesquisa apresentada neste artigo contribuiu para avaliação inicial das contribuições do Inova Simples ao ecossistema empreendedor brasileiro e como o Estado

vem buscando auxiliar no aperfeiçoamento do ambiente institucional, pois essa dinâmica é essencial para o surgimento de novos produtos e serviços e para a democratização do acesso a estes.

REFERÊNCIAS

AGUSTINHO, Eduardo Oliveira; HERBST, Kharem Kelm. O investimento-anjo como instrumento de desenvolvimento no Brasil. **Revista Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 10, n. 2, p. 241-255, jul./dez. 2019.

ARRUDA, Carlos e NOQUEIRA, Vanessa. **Causa da Mortalidade das Startups Brasileiras**. São Paulo: Fundação Dom Cabral, 2014.

BARBOSA, Anna Fonseca Martiset *al.* **Legal Talks: Startups à luz do direito brasileiro**. Porto Alegre: Editora Fi, 2017.

BENNETT, Nathan; LEMOINE, G. James. **What a difference a word makes: Understanding threats to performance in a VUCA world**. Indiana University: Bushor Horizons Press, p. 1-07, 2014

BLANK, Steven. **What's a Startup? FirstPrinciples**. Disponível em <https://steveblank.com/2010/01/25/whats-a-startup-firstprinciples/>. Acesso em: 27 jun. 2019.

BLANK, Steven; DORF, Bob. **The Startup Owner's Manual: The Step-By-Step Guide for Building a Great Company**. Pescadero, EUA: K & S Ranch, 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar – PLP 462/2017**. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte criando o Simples Nacional. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=216683>. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Complementar nº 123, de 04 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Brasília: Presidência da República, [2006]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 17 maio 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Complementar nº 167, de 24 de abril de 2019**. Dispõe sobre a Empresa Simples de Crédito (ESC) e altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998 (Lei de Lavagem de Dinheiro), a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Lei do Simples Nacional), para regulamentar a ESC e instituir o Inova Simples. Brasília: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp167.htm. Acesso em: 17 maio 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Complementar nº 182, de 01 de junho de 2021**. Institui o marco legal das **startups** e do empreendedorismo inovador; e altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Brasília: Presidência

da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp182.htm. Acesso em: 07 jun. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988**. Brasília: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 maio 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 11.598, de 3 de dezembro de 2007**. Estabelece diretrizes e procedimentos para a simplificação e integração do processo de registro e legalização de empresários e de pessoas jurídicas, cria a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - REDESIM; altera a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994; revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 1.715, de 22 de novembro de 1979, e das Leis nºs 7.711, de 22 de dezembro de 1988, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.906, de 4 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2007]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11598.htm. Acesso em: 02 julho 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Lei da Liberdade Econômica**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. Procuradoria da Fazenda Nacional. **Parecer SEI Nº 56/2019/CAT/PGACTP/PGFN-ME**. Disponível em: <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/noticias/arquivos/2019/parecer-sei-no-56-2019-cat-pgactp-pgfn-me.pdf/view>. Acesso em: 22 jun. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei Câmara – PLC 135/2018**. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte criando o Simples Nacional. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=216683>. Acesso em: 15 jun. 2017.

CAMPOS, Ivan Moura e VALADARES, Eduardo de Campos. **Inovação Tecnológica e Desenvolvimento Econômico**. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/sitesimon/?p=535&lang=pt-br>. Acesso em: 23 jun. 2020.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo Mattos Teixeira. Ambiente de Negócios, Insegurança jurídica e investimentos: elementos para a formulação de políticas públicas no Brasil. **Revista Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 12, n. 1, p. 82-96, jan./jun. 2021.

DREI. CGSIM. **Resolução nº 55, de 23 de março de 2020**. Dispõe sobre o procedimento especial simplificado para a Empresa Simples de Inovação (Inova Simples), instituído pela Lei Complementar nº 167, de 24 de abril de 2019. Brasília: CGSIM, [2020]. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/drei/legislacao/resolucoes-cgsim-em-vigor>. Acesso em: 20 dez. 2020.

DREI. CGSIM. **Resolução nº 62, de 20 de novembro de 2020**. Altera a Resolução CGSIM nº 55, de 23 de março de 2020 e dá outras providências. Brasília: CGSIM, [2020]. Disponível

em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/drei/legislacao/resolucoes-cgsim-em-vigor>. Acesso em: 20 dez. 2020.

FAIAD, L'Inti Ali Miranda. **Estado e Startups: Financiamento do ecossistema empreendedor via venture capital**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2019.

GEM. **Global Entrepreneurship Monitor: 2019/2020 Global Report**. Londres: London Business School, 2020.

IPEA. **Políticas de apoio à inovação tecnológica no Brasil : avanços recentes, limitações e propostas de ações**. organizadores: Lenita Maria Turchi, José Mauro de Moraes. Brasília: Ipea, 2017.

ISENBERG, D. J. **How to start na entrepreneurial revolution**. Harvard Business Review, v.88, n. 6, p.40-50, 2010.

ISENBERG, D. J. **The Entrepreneurship Ecosystem Strategy as a New Paradigm for Economic Policy: Principles for Cultivating Entrepreneurship**. Dublin: Institute of International European Affairs, 2011.

LIMA, Antonio Bruno Vaz. Tecnologia e desenvolvimento econômico - algumas considerações. São Paulo: **Revista adm. empres.** vol.17, nº 5, Set./Oct. 1977. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901977000500005. Acesso em: 02 jul. 2020.

MASON, C.; BROWN R. **Entrepreneurial ecosystem sand growth oriented entrepreneurship**. Paris: OCDE, 2014.

MOORE, J. F. Predators and Prey: A New Ecology of Competition. **Harvard Business Review**, n. 71, v. 3, p. 75-86, 1993.

OCDE. **Brazil Policy Brief**. Paris: OCDE, 2018a.

OCDE. **Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança**. Paris: OCDE, 2012.

OCDE. **Relatórios Econômicos OCDE – Brasil**. Paris, FR: OCDE, 2018b.

ODUM, E. P. e BARRETT, G. W. **Fundamentos de Ecologia**. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

OECD. **Innovation and Growth Rationale for Innovation Strategy**. Paris: OECD, 2007.

RIES, Eric. **Startup Enxuta: Como os empreendedores atuais utilizam a inovação continua para criar empresas extremamente bem-sucedidas**. Tradução: Texto Editores Ltda. São Paulo: Editora Leya, 2012.

RIES, Eric. What is a startup?, **Startups Lessons Learned**, 2010. Disponível em <http://www.startuplessonslearned.com/2010/06/what-is-startup.html>. Acesso em: 17 jun. 2019.

ROMER, Paul M. Endogenous Technological Change. **University of Chicago Press: The Journal of Political Economy**, Vol. 98, No. 5, Part 2, p. 71-102, 2008.

ROSENBERG, Nathan. Exploring the Black Box: Technology, Economics and History. **Cambridge University Press**, 1995

ROSSI, Luiz Egydio Malamud. **Manual de Private Equity e Venture Capital: passos para atração de investidores e alocação de recursos**. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

SALAMZADEH, Aidin e KESIM, Kiroto Kawamorita. **Startup Companies: Life Cycle and Challenges**. Conference: the 4th International Conference on Employment, Education and Entrepreneurship. Belgrado: Servia, 2014.

SANTOS, Diego Alex Gazaro dos. **A influência do Ecossistema de Empreendedorismo no Comportamento dos Empreendedores**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2017.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araujo. São Paulo: Editora da Unesp, 2017.

SCHUMPETER, Joseph A. **The Theory of Economic Development**. Cambridge: Harvard University Press, 1949. Disponível em: <https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.187354/page/n1>. Acesso em: 26 maio 2019.

SENNES, R. **Inovação no Brasil: políticas públicas e estratégias empresariais**. 2011. Disponível em: http://www.techoje.com.br/bolttools_techoje/files/arquivos/inovabrasil.pdf. Acesso em: 15 jun. 2020.

SILVA, Carlos Henrique R. Tomé. **Ciência, Tecnologia e Inovação**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado Federal, 2012.

SILVA, Mario Cesar da. **Análise do Ecossistema Empreendedor Brasileiro e dos Fatores Críticos de Sucesso para a Gestão de Incubadoras de Empresa**. Tese de Doutorado – Unicamp. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Mecânica na Área de Matérias e Processos de Fabricação, 2017.

SPENCER, Ante E. Creative Capital: Georges Doriot and the Birth of Venture Capital. **Harvard Business Press**, 2008.

SPINA, Cassio. Afinal, o que é investidor-anjo?, **Endeavor**, 2020. Disponível em: <https://endeavor.org.br/dinheiro/afinal-o-que-e-investimento-anjo/>. Acesso em: 20 nov. 2020.

TABORDA, Ana, “O que é uma start-up?”. Disponível em: http://www.gesentrepreneur.com/pdf/o_que_e_uma_start_up.pdf. Acesso em: 05 out. 2020.

TASSEY, Gregory. **The Economics of R&D Policy**. Connecticut: Quorum Books, 1997.

WEF. **Global Competitiveness Index: 2016-2017 edition**. Geneva: World Economic Forum, 2017.

WEF. **The Global Competitiveness Report 2019**. Geneva: World Economic Forum, 2019.

WIPO *et al.* Explore the Interactive Database of the GII 2020 Indicators. **Global Innovation Index**. Disponível em: <https://www.globalinnovationindex.org/analysis-indicator>. Acesso em: 12 jan. 2021.

WORLD BANK GROUP. **The Innovation Paradox: Developing-Country Capabilities and the Unrealized Promise of Technological Catch-Up**. Washington: World Bank Group, 2017.

ISSN 2236-0859

DIREITO & DESENVOLVIMENTO

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

QUAL ESTADO PRECISAMOS E QUAL ESTADO
TEREMOS NO PÓS-COVID-19: O COMPROMETIMENTO
DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL
NO BRASIL

MARIA DAS GRACAS MACENA DIAS DE OLIVEIRA
LOURIVAL JOSÉ DE OLIVEIRA

QUAL ESTADO PRECISAMOS E QUAL ESTADO TEREMOS NO PÓS-COVID-19: O COMPROMETIMENTO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL NO BRASIL

WHICH STATE WE NEED AND WHICH STATE WILL BE IN POST-COVID-19: THE COMMITMENT TO NATIONAL DEVELOPMENT POLICIES IN BRAZIL

Recebido: 17/01/2022
Aprovado: 17/07/2022

Maria das Gracas Macena Dias de Oliveira¹
Lourival José de Oliveira²

RESUMO:

O presente artigo tem como objetivo buscar respostas a duas perguntas fundamentais: de que forma a crise econômica causada pela pandemia da COVID-19 impactou no projeto de desenvolvimento nacional estabelecido na Constituição Federal de 1988? Qual o papel que o Estado deve assumir no momento pós-pandemia? Discutir o papel que o Estado brasileiro terá no período pós-pandemia mostra-se fundamental nesse contexto, partindo-se de uma análise do papel do Estado em diferentes momentos da história; entendendo como se deu a pandemia COVID-19 no mundo e no Brasil; verificar os principais impactos dessa crise econômica no Brasil; analisando de que forma houve ou não comprometimento do projeto de desenvolvimento nacional; e apresentando possíveis propostas de como o Estado deve se portar no momento pós-pandemia. Com base no método dedutivo, na pesquisa documental e bibliográfica, conclui-se que no pós-pandemia o Estado, especialmente no Brasil, deverá se portar de maneira proativa, sendo insuficiente um modelo estatal atrelado às bases neoliberais.

Palavras-chave: Intervenção Estatal. Covid-19. Desenvolvimento Nacional. Políticas econômicas.

ABSTRACT:

This article aims to seek answers to two fundamental questions: how did the economic crisis caused by the COVID-19 pandemic impact the national development project established in the Federal Constitution of 1988? What role should the State assume in the post-pandemic moment? Discussing the role that the Brazilian State will play in the post-pandemic period is fundamental in this context, starting from an analysis of the role of the State in different moments of history; understanding how the COVID-19 pandemic occurred in the world and in Brazil; verify the main

¹ Doutoranda em Direito - UNIMAR. Mestre em Direito, Área de Concentração "Empreendimentos Econômicos, Processualidade e Relações Jurídicas" - UNIMAR. Especialista em Direito de Família e Sucessões pela Faculdade de Direito Prof. Damásio de Jesus. Graduada em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa - UNIPÊ e em Comunicação Social - Relações Públicas pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB. E-mail: mariamacenaadv@gmail.com

² Possui graduação em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (1988), graduação em História pela Universidade Estadual de Londrina (1989); Mestrado Em Direito das Relações Sociais pela Universidade Estadual de Londrina (1994) e doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1999). Atualmente é professor titular do Programa de Doutorado/Mestrado da Universidade de Marília e professor associado c da Universidade Estadual de Londrina. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito das Relações Sociais, atuando principalmente nos seguintes temas: meio ambiente do trabalho; proteção ao trabalho, globalização e mercado de trabalho, discriminação nas relações de trabalho; flexibilização; direito constitucional do trabalho e direito empresarial. Membro do Comitê de Ética e Pesquisa envolvendo Seres Humanos da Universidade Estadual de Londrina (2018-19). Autor de obras e artigos jurídicos. Advogado em Londrina-Pr. E-mail: lourival.oliveira40@hotmail.com

impacts of this economic crisis in Brazil; analyzing how the national development project was or was not compromised; and presenting possible proposals for how the state should behave in the post-pandemic moment. Based on the deductive method, in documental and bibliographical research, it is concluded that in the post-pandemic the State, especially in Brazil, should behave in a proactive way, being insufficient a State model linked to neoliberal bases.

Keywords: State Intervention. Covid-19. National Development. economic policies.

1. INTRODUÇÃO

Parte do mundo vivencia verdadeiro colapso social, econômico e humanitário, tudo em agravado demasiadamente em decorrência do estado de calamidade pública ocasionado pela pandemia de coronavírus (COVID-19). A crise global não é apenas econômica, mas sim humanitária.

A pandemia atingiu a sociedade global e de maneira muito peculiar os países periféricos, como o Brasil. Abalou os pilares da sociedade globalizada, trazendo precarização não somente ao sistema de saúde, mas também causando danos sociais e de ordem econômica que afetaram o desenvolvimento humano, gerando embaraços às relações de comércio e trabalho, em decorrência do encolhimento da circulação do capital.

Diante de tal situação o Estado, por meio de uma série de políticas governamentais, especialmente normativas, buscou implementar medidas emergenciais, de caráter transitório, para preservação do mínimo essencial para a população.

Assim, com base no método dedutivo, na pesquisa documental e bibliográfica, o presente artigo tem por escopo buscar respostas a duas perguntas fundamentais: de que forma a crise econômica causadas pela pandemia da COVID-19 impactou no projeto de desenvolvimento nacional estabelecido na Constituição Federal de 1988? Qual o papel que o Estado deve assumir no momento pós-pandemia?

Discutir o papel que o Estado brasileiro terá no período pós-pandemia mostra-se fundamental nesse contexto, partindo-se de uma análise do papel do Estado em diferentes momentos da história; entendendo como se deu a pandemia COVID-19 no mundo e no Brasil; verificar os principais impactos dessa crise econômica no Brasil; analisando de que forma houve ou não comprometimento do projeto de desenvolvimento nacional; e apresentando possíveis propostas de como o Estado deve se portar no momento pós-pandemia.

2. DO ESTADO LIBERAL AO ESTADO REGULADOR: QUAL MODELO DE ESTADO PARA ENFRENTAR CRISES ECONÔMICAS?

O surgimento do novo coronavírus (COVID-19) aconteceu em Wuhan, capital da província de Hubei, na China, tendo a Organização Mundial de Saúde declarado emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus em 30 de janeiro de 2020.

No Brasil, em 03 de fevereiro de 2020, a Portaria nº 188, do Ministério da Saúde (MS, 2020a) declarou emergência em saúde pública de importância nacional em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus.

Em 06 de fevereiro de 2020, a Lei nº 13.979 (BRASIL, 2020a) objetivando a proteção da coletividade, dispôs sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública

de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19). A partir de então uma série de instrumentos legislativos passaram a ser publicados frequentemente no Brasil, tudo com o objetivo de ser encontrado um parâmetro regulatório legislativo que pudesse enfrentar uma pandemia avassaladora.

Assim, desde o início de 2020 o Brasil, assim como outros países no mundo, se depara com um velho dilema: qual o modelo de Estado necessário para o enfrentamento da crise econômica decorrente de uma tragédia sanitária como a vivenciada no contexto da pandemia do coronavírus?

Parece evidente que um dos pontos centrais de preocupação dos Estados neste momento de tentativa de saída da dramática situação sanitária causada pela COVID-19, e isso passa, necessariamente, pela adoção de posturas corretas no âmbito econômico, vez que a grave crise econômica vivenciada em países como o Brasil é algo que abala as estruturas traçadas pela própria Constituição Federal de 1988.

Assim, nesta primeira seção, busca-se estabelecer uma reflexão sobre os modelos de Estado e qual o mais adequado para enfrentamento de crises econômicas, sendo que para isso passa-se, obrigatoriamente, pela contextualização do Estado com relação à intervenção no domínio econômico, analisando as formas de interação entre os setores público e privado.

Inicia-se a discussão aqui proposta apresentando-se as bases para o Estado Liberal. O capitalismo consolida os ideais de livre mercado em harmonia com um Estado meramente observador, que interfere o menos possível sobre o domínio econômico (CLARK; NASCIMENTO; CORRÊA, 2011). Norberto Bobbio (2006) destaca que o Estado mínimo estaria apto, e deveria agir em defesa da sociedade contra eventuais inimigos externos, na proteção dos indivíduos contra eles mesmos e nas matérias públicas que não fossem de interesse da iniciativa privada.

Assim, do ponto de vista econômico-social, a essência do liberalismo é o zelo pelo individualismo e a valorização do privado. Mesmo assim, por vezes o Estado é solicitado a intervir no sentido de garantir a mínima intervenção externa na economia. Nesse período, a ideologia liberal garante a hegemonia do capital, com o Estado atuando no interesse deste e não no da coletividade. Questões sociais e de interesse coletivo não estão no centro das preocupações do Estado.

Necessário observar que o liberalismo surge e se desenvolve cheio de imperfeições. Eros Grau (2007) as aponta como responsáveis pelo fato de o Estado ser, gradativamente, chamado a assumir novas funções, ante a derrocada do fenômeno da autorregulação do mercado. Aqui, a concorrência está sendo suprimida e grandes monopólios começam a surgir, evidenciando a impossibilidade da existência de concorrência perfeita, já que o mercado não é perfeito, mito que atinge a autorregulação.

Ainda no contexto do liberalismo econômico europeu, merece menção a ideia de Eros Grau (2007) de que há clara contradição entre os idealismos surgidos com a Revolução Francesa – de *liberdade, igualdade e fraternidade* – e a realidade de poder econômico. Igualdade, fraternidade e liberdade não se coadunam com os preceitos liberais nem com o próprio mercado capitalista, surgido quase que concomitantemente com o Estado Moderno. Esses ideais revolucionários, de fato, não são consagrados ao povo que, em sua grande maioria permanece refém do capital, com suas liberdades tolhidas e sem qualquer indício de igualdade e fraternidade nas relações sociais, econômicas e políticas.

O fato é que esse modelo de Estado não conseguia concretizar os ideais revolucionários de liberdade, igualdade e fraternidade, exibindo a mera retórica do discurso de reconhecimento de direitos individuais. Sobre a crise do Estado Liberal, a partir do início do século XX, diz Paulo Bonavides:

Os direitos sociais fizeram nascer a consciência de que tão importante quanto salvaguardar o indivíduo, conforme ocorreria na concepção clássica dos direitos da liberdade, era proteger a instituição, uma realidade mais rica e aberta à participação criativa e à valorização da personalidade que o quadro tradicional da solidão individualista, onde se formara o culto liberal do homem abstrato e insuflado, sem a densidade dos valores existenciais, aqueles que unicamente o social proporciona em toda a plenitude. (1993, p. 477)

O Estado Liberal entrou em crise a partir de alguns acontecimentos históricos. A grande crise financeira decorrente da quebra da bolsa de valores de Nova York, em 1929, quando o Estado foi chamado a socorrer o mercado, pode ser indicado como clímax, com a teoria da “mão invisível do Estado” colocada efetivamente em xeque, exibindo a fragilidade do sistema liberal como um todo. Naquele momento ocorreu a mudança do capitalismo concorrencial liberal para o denominado capitalismo controlado, com o Estado passando a atuar para garantir a sobrevivência do próprio sistema capitalista, colocado à prova ante a crise dos ideais liberais.

Percebeu-se, afinal, que os próprios propósitos liberais colocavam em risco a manutenção do sistema capitalista e patrimonialista. O mercado se socorreu do Estado para manter o capital no centro das discussões. Para Karl Polanyi:

Por mais paradoxal que pareça não eram apenas os seres humanos e os recursos naturais que tinham que ser protegidos contra os efeitos devastadores de um mercado auto-regulável, mas também a própria organização da produção capitalista. (2000, p. 161)

O fato é que a ideia de autorregulação do mercado foi, aos poucos, cedendo e o Estado foi chamado a agir positivamente. Diante do cenário de crise do liberalismo, o Estado Social de Direito surgiu com o propósito de corrigir os excessos do individualismo, concretizando direitos sociais e se desvencilhando das amarras do individualismo e patrimonialismo.

Nesse contexto, necessário destacar que o constitucionalismo econômico e social ganhou força a partir da Constituição do México, em 1917, e da Constituição de Weimar, em 1919. Ainda que fossem instrumentos normativos míticos, posto totalmente programáticos, caracterizando-se como constituições formais capitalistas deram início ao que se chamou de “capitalismo social”, fator de intrínseca contradição por ser o capitalismo um processo de acumulação de riquezas marcado por egoísmo e individualismo.

Ocorre que o Estado social, após o seu auge, também entrou em declínio, passando por intensa crise fiscal em virtude de sua imensa e incomparável atuação na prestação de serviços à população. Além do peso da situação fiscal, aos poucos foi ganhando espaço a internacionalização das relações, surgindo fenômenos de integração regional interestatal, com propostas de natureza econômica, política etc., em consonância com o fenômeno crescente da globalização, especialmente a partir dos anos setenta do séc. XX.

O processo de globalização e a crise do Estado do bem-estar social voltaram a enfraquecer o Estado e, conseqüentemente o mercado tornou a ganhar força. O Estado viu suas ações novamente limitadas. Afirmo Luis Roberto Barroso (2009) que nesse período parece ter havido verdadeiro retorno ao modelo liberal, de intervenção estatal mínima, processo conhecido como neoliberalismo. Pode-se destacar como marcos históricos a saída dos Estados Unidos do então vigente acordo de Breton Woods, em 1971, e a grande crise petrolífera no Oriente Médio ocorrida em 1973, eventos que mostraram verdadeiro agigantamento do mercado com relação ao Estado.

Com o neoliberalismo e o fenômeno da desregulação, no sentido de que o mercado poderia novamente se autorregular, o Estado voltou a se enfraquecer. Evidente também que após as crises do Estado liberal e do Estado Social, novamente os “novos” liberais – *neoliberais* – acreditassem que a economia e o mercado não careciam mais de intervenção estatal, devendo

o Estado permanecer afastado, possibilitando que o setor privado pudesse voltar a ditar as “regras do jogo”.

O neoliberalismo e a globalização trouxeram inúmeros problemas para a sociedade como um todo, problemas que decorreram principalmente da forte desregulamentação dos mercados e da eliminação de barreiras internacionais, assim como da redução dos postulados de proteção social. Esses fatores estiveram na base das crises e atingem hoje os países centrais.

Para Eros Roberto Grau (2007, p. 55), “a globalização é um fato histórico; o neoliberalismo, uma ideologia”. Partindo-se dessa formulação, fácil perceber que não se contradizem as ideias de globalização e preocupações sociais, devendo haver séria condução, através de governos, no sentido de controlar e regular as forças econômicas, de modo que estas ocorram de forma mais humanizada.

A grave crise econômica decorrente da pandemia do coronavírus abalou significativamente as economias dos países centrais, com impacto direto na economia dos países periféricos. A pergunta que fica é: não estaria o mundo na iminência de reviver a grande crise econômica de 1930, pós quebra da bolsa de Nova York em 1929? Novamente, parece-nos razoável aceitar que o Estado está sendo chamado a socorrer o capital, devendo combater, essencialmente, a forte desregulação dos mercados, decorrente do modelo neoliberal, dando condições para que os países possam sair dessa grave situação causada pela pandemia.

Nesse contexto, Marcelo Coutinho afirma:

A pandemia da Sars-Cov-2 destruiu a economia mundial como nenhuma outra depressão no passado foi capaz de fazer. Dessa vez, não foi uma crise financeira ou uma grande guerra que produziu uma queda vertiginosa do PIB em todos os continentes. Foi um vírus. E o tombo provocado pelo colapso sanitário de 2020 equivale aos choques de 1929 e 2008 somados. É como se um pedaço do meteoro tivesse atingido o planeta em cheio, não em um tipo de apocalipse exatamente, mas em profundas transformações, que não extinguem a humanidade, e sim, um estilo de vida global que vinha crescendo e se consolidando há décadas. (COUTINHO, 2020, p. 1)

No plano interno, parece bem assentado que a Constituição Federal da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, possui grau de incompatibilidade com as ideologias neoliberais, configurando-se, no dizer de Eros Grau (2007), um modelo econômico de bem-estar. A isto se alia o fato de que não pode a Carta Constitucional ficar a mercê dos programas de governo, opções meramente políticas, existindo um programa de Estado que deve ser obedecido, que mais à frente será chamado de projeto constitucional de desenvolvimento.

Assim, assenta-se como conclusão parcial de que, especificamente no Brasil, diante desse difícil contexto econômico e social vivenciado no âmbito da pandemia, seja necessária a defesa de um projeto de desenvolvimento econômico pautado num modelo de bem-estar, com a presença do Estado na economia, através da regulação, sendo esta indispensável para que o poder público intervenha nos setores que entender necessários.

3. ESTADO BRASILEIRO, CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O PROJETO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL NO CONTEXTO DA CRISE ECONÔMICA PANDÊMICA

Defende-se aqui a existência de um projeto de desenvolvimento nacional traçado pelo texto constitucional de 1988, projeto esse que já vinha sendo sistematicamente abandonado por políticas governamentais equivocadas, pela forte desregulação do mercado e pelo retrocesso em direitos fundamentais, tal como se deu com a aprovação da Reforma Trabalhista.

Ocorre que, a crise sanitária decorrente da pandemia do coronavírus impôs ao Estado a necessidade de atuar de maneira mais ativa possível, seja garantindo direitos sociais básicos, seja implementando políticas econômicas que permitissem a sobrevivência do setor produtivo diante do cenário catastrófico.

Na presente seção, busca-se ressaltar que esse projeto de desenvolvimento nacional previsto na Constituição precisa urgentemente ser resgatado, sob pena de vislumbrarmos um aprofundamento sistêmico dos problemas sociais e econômicos vivenciados no Brasil.

3.1 A BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO COMO OBJETIVO FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA

Falar sobre *desenvolvimento* não é algo simples. Há quem entenda que a ideia de que o desenvolvimento de determinado país possa ser averiguado através da análise de um índice econômico, qual seja, o índice do Produto Interno Bruto – PIB.

Ocorre que, o PIB efetivamente não é instrumento adequado para medir desenvolvimento. Calixto Salomão Filho (2008), afirma que o desenvolvimento deve entendido como um processo, complexo por si só, que não se confunde com o *crescimento econômico*.

Fabio Nusdeo apresenta uma adequada distinção entre *desenvolvimento* e *crescimento*:

[...] O que varia, num caso e no outro, é que no primeiro, *desenvolvimento*, o crescimento daquela grandeza faz-se concomitantemente com profundas alterações em toda a estrutura do país envolvido, por trazer como consequências uma série enorme de modificações de ordem não apenas econômica, mas também cultural, psicológica e social. São essas questões que respondem pela sustentabilidade do processo [...]. (NUSDEO, 2002, p. 17)

Assim, o processo de desenvolvimento de um Estado é muito mais abrangente do que o simples crescimento econômico. Óbvio que falar em desenvolvimento implica também alcançar índices relevantes de crescimento da economia, porém aliado a profundas modificações estruturais sociais e econômicas.

Calixto Salomão Filho (2008, p. 19) compreende o desenvolvimento como “um processo de autoconhecimento da sociedade”. O autor procede a breve análise sobre como a questão do desenvolvimento vem sendo tratada pelas diferentes linhas de pensamento, entre os quais se destaca a adotada por Amartya Sen (2000), que propõe a inserção de valores éticos no raciocínio econômico, assim, partindo da análise jurídica dessas ideias, o autor mencionado trata o desenvolvimento como um processo social que resulta em maior inclusão, caracterizando-se a chamada “democracia econômica”.

A ideia de desenvolvimento não poderá, de forma alguma, ser tomada como sinônimo do que se entende por crescimento econômico e, neste particular, o caso brasileiro é revelador e curiosíssimo.

Dessa forma, entende-se que a postura do Estado dentro desse contexto vivenciado nos últimos anos, deve se dar na perspectiva da promoção do desenvolvimento, entendido como processo que não se restringe aos aspectos econômicos, mas que se estende a outros âmbitos, tais como o social, ambiental, político etc. Neste ponto, observa-se a relação necessária entre a regulação dos mercados e a promoção dos direitos humanos, reconhecendo que o crescimento econômico, sem a efetiva consagração dos direitos sociais, não permite a evolução da condição humana, posto não incluir socialmente e não atuar para a diminuição da pobreza que ainda assola grande parte do mundo.

No âmbito nacional, a menção ao desenvolvimento remete necessariamente a Celso Furtado que, a partir da efetivação da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), em 1948, se dedicou a analisar o inverso do desenvolvimento, ou seja, o fenômeno do *subdesenvolvimento*, a partir de perspectivas não somente econômicas. Celso Furtado (1961) defendia a ideia de que o subdesenvolvimento não seria necessariamente uma fase inevitável para o alcance ao desenvolvimento, denunciando que não existia um caminho natural que levava impreterivelmente ao desenvolvimento, exceto pela adoção, por parte dos Estados, de políticas públicas condizentes e eficazes.

Esse autor prestou grande colaboração para o aprimoramento do projeto de desenvolvimento que se pretende para o Brasil, propondo o abandono da pré-estabelecida fórmula de que para chegar ao desenvolvimento era necessário passar pela “etapa” do subdesenvolvimento e “copiar” as políticas econômicas e sociais dos países considerados desenvolvidos. O subdesenvolvimento não pode ser considerado um estágio no qual necessariamente os países devem passar para que busquem o efetivo desenvolvimento.

A par de tudo o que se expôs, percebe-se que desenvolvimento econômico é um processo contínuo e consentâneo ao desenvolvimento social, não podendo, para a concretização deste último, que a riqueza oriunda do primeiro seja concentrada.

Feita esta abordagem sobre o tema *desenvolvimento*, o que se pretende firmar desde logo é que o Estado brasileiro precisa adotar uma postura proativa no que tange a modificação das estruturas do país, de modo a permitir que este possa caminhar a passos largos rumo ao processo de desenvolvimento que ganhou força a partir da Carta Constitucional promulgada em 1988. Nesse sentido a pandemia do coronavírus pode se apresentar como importante marco para a reestruturação do modelo de Estado que precisamos para incrementar o desenvolvimento nacional na sua máxima essência.

3.2 A EXPANSÃO DA COVID-19 E A (IN)SUFICIÊNCIA ESTATAL

Tudo que foi até aqui exposto é confirmado pela própria realidade que se apresenta em decorrência da expansão da pandemia da COVID-19 desde o início de 2020. Por mais que o Estado brasileiro, com um governo declaradamente alinhado às pautas liberais, viesse adotando uma política econômica de desregulação e afastamento das questões sociais, esse cenário se modificou profundamente. O governo federal se viu “obrigado” a pensar políticas econômicas de promoção e proteção, com clara intervenção no domínio econômico, isso em decorrência de uma crise humanitária instaurada. Claramente o modelo de Estado que vinha sendo implementado no Brasil se mostrou completamente insuficiente para o enfrentamento de todas as repercussões causadas pela pandemia e isso é comprovado pela adoção de medidas legislativas emergenciais, que buscaram, de alguma forma, evitar que o pior – econômica e socialmente falando – acontecesse.

Nesse contexto, em 22 de março de 2020, a Medida Provisória nº 927 (BRASIL, 2020c) abordou aspectos relativos às questões do trabalho, apresentando alternativas para o enfrentamento da pandemia do coronavírus, trazendo aspectos importantes como a questão do teletrabalho, a antecipação de férias, a concessão de férias coletivas, o aproveitamento e a antecipação de feriados, o banco de horas, a suspensão de exigências administrativas em segurança e saúde no trabalho e o diferimento do recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, tudo como tentativa de preservação do emprego e da renda. É importante destacar que a própria Organização Internacional do Trabalho (OIT) já havia se pronunciado

no sentido de que o coronavírus (COVID-19) teria impactos de longo alcance nos resultados do mercado de trabalho. (OIT, 2020).

Em 1º de abril de 2020, a Medida Provisória nº 936 (BRASIL, 2020d), instituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispôs sobre medidas trabalhistas complementares. O Programa Emergencial teve como medidas o pagamento de Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda a redução proporcional de jornada de trabalho e de salários e a suspensão temporária do contrato de trabalho, competindo ao Ministério da Economia coordenar, executar, monitorar e avaliar o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e editar normas complementares necessárias à sua execução (BRASIL, 2020d).

Não se pode negar que, o estado de calamidade pública vulnerabilizou as relações de emprego não apenas no aspecto empregado/empregador, mas em todos os sentidos sociais e econômicos. Em um primeiro plano, a Medida Provisória nº 936 de 2020 tentou salvaguardar essa relação de trabalho entre o empregador e o empregado.

Em 03 de abril de 2020, a Medida Provisória nº 944 (BRASIL, 2020h) instituiu o Programa Emergencial de Suporte a Empregos, destinado à realização de operações de crédito com empresários, sociedades empresárias e sociedades cooperativas, excetuadas as sociedades de crédito, com a finalidade de pagamento de folha salarial de seus empregados, para pessoas com receita bruta anual superior a R\$360.000,00 e igual ou inferior a R\$10.000.000,00, calculada com base no exercício de 2019, mencionando seus dispositivos, em síntese, que as linhas de crédito abrangerão a totalidade da folha de pagamento do contratante, pelo período de dois meses, limitadas ao valor equivalente a até duas vezes o salário-mínimo por empregado e que serão destinadas exclusivamente ao processamento das folhas de pagamento, assumindo contratualmente os empregadores a obrigação de não utilizar os recursos para finalidades distintas e não rescindir, sem justa causa, o contrato de trabalho de seus empregados no período compreendido entre a data da contratação da linha de crédito e o sexagésimo dia após o recebimento da última parcela da linha de crédito.

Estes são só alguns exemplos de como o Estado teve que alterar sua forma de se posicionar econômica e socialmente, para que pudesse criar um ambiente de enfrentamento à pandemia e proteção da dignidade da pessoa humana. Em tempos em que a redução da intervenção do Estado na economia tem produzido como uma das consequências a fragilização dos sistemas sociais de proteção (FERRER; ROSIGNOLI, 2018, p.48), a adoção de políticas de proteção ao valor social do trabalho em decorrência do estado de calamidade pública causado pela disseminação do coronavírus (COVID-19) pode assegurar o mínimo existencial de milhões de cidadãos, prestigiando a dignidade da pessoa humana.

O Estado Liberal, ou neoliberal como preferem alguns, não se mostrou suficiente quando o país se deparou com a pandemia do coronavírus, que se colocou como uma crise sanitária de grandes proporções e responsável por aprofundar crises sociais, econômicas, humanitária etc. No Brasil, parece que a tentativa de implementação de um modelo mais atrelado aos valores liberais não se sustenta e muito menos se compatibiliza com o atual estágio que o país se encontra, ainda tentando criar as estruturas básicas para um suposto e desejável fim da pandemia. O ambiente de incertezas é enorme e não há como falar em Estado Neoliberal pensando no pós-crise.

4. NECESSIDADE DE PLANEJAR O PÓS-CRISE E O PAPEL DO ESTADO BRASILEIRO NESSE CONTEXTO

Entrando no ano de 2022 o mundo vive a expectativa de saber, com mais precisão, qual é o verdadeiro estágio da pandemia, isso ainda imerso nos riscos que as novas variantes do coronavírus trazem para a população mundial. O cenário é muito mais de insegurança do que de certezas.

Mas é justamente nesse cenário que pensar o papel do Estado se mostra fundamental, tanto para que seja possível sair definitivamente desse colapso humanitário, econômico e social, como também para que políticas de pós- crise possam ser implementadas.

No Brasil, o cenário caótico aponta para ainda maiores problemas, isso pelo fato de que se apresenta uma política econômica completamente vulnerável, numa sociedade extremamente desigual. A pesquisa Bem-Estar Trabalhista, Felicidade e Pandemia, do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getulio Vargas (FGV, 2021), o país atingiu, em 2020, a pior nota média de satisfação com a vida desde 2006. Além disso, segundo a mesma pesquisa, a desigualdade, medida pelo índice de Gini, bateu o recorde de toda a série histórica no primeiro trimestre de 2021.

É fato que a pandemia agravou significativamente, e especialmente no Brasil, um cenário de desigualdade e exclusão social, demarcado pela extrema vulnerabilidade social que deságua no aumento das taxas de desemprego e informalidade. A ampliação das desigualdades é inevitável! Tal cenário é retratado pelo Relatório da Oxfam, que estimou que as mil pessoas mais ricas do mundo recuperaram todas as perdas que tiveram durante a pandemia de covid-19 em apenas nove meses, ou seja, até novembro de 2020. Já as parcelas mais pobres do mundo demandarão de pelo menos 14 anos para conseguir repor as perdas devido ao impacto econômico da pandemia (Oxfam, 2021).

Diante desse caos efetivo, o Estado foi chamado a assumir seu papel, colocando por terra a ideologia neoliberal que ganhava força no Brasil, especialmente após a última eleição presidencial em 2018. Assim, políticas econômicas emergenciais tiveram que ser adotadas, com o intuito de mitigar os efeitos danosos às questões econômicas e sociais.

Parece bastante claro que o Brasil e o mundo necessitam de um novo, mas não tão novo assim, papel do Estado. Não tão novo pelo simples fato de que, ao longo da história, sempre que o capital se viu em perigo, ele se socorreu do Estado. Agora não é diferente, pois o Estado precisa novamente assumir seu protagonismo na reconstrução das bases econômicas e sociais corroídas.

Importante deixar bastante claro que essa crise vivenciada na atualidade não é fruto da pandemia diretamente, mas foi aprofundada significativamente por ela. Sobre tal fato, importante observar:

(...) a dinâmica da crise evidenciada pela pandemia é do modelo de relação social, baseado na apreensão dos meios de produção pelas mãos de alguns e pela exclusão automática da maioria dos seres humanos das condições de sustentar materialmente sua existência, sustento que as classes desprovidas de capital são coagidas a obter mediante estratégias de venda de sua força de trabalho (MASCARO, 2020, p. 5).

Nota-se que a questão é mais profunda e difícil de ser resolvida. Nesse contexto, a política e o direito se tocam de maneira bastante decisiva, vez que não há como eximir o Estado na defesa e preservação dos direitos sociais básicos dos cidadãos, sendo, pois, responsável pela construção de pressupostos viáveis (sociais, políticos e jurídicos) para tal fim. Nesse ponto, as políticas públicas se mostram como decisivas. Gabriel Vieira de Souza e Fernando Gustavo Knoerr afirmam:

Assim sendo, o Estado do século XXI também está em constante aperfeiçoamento e desenvolvimento. Em uma época de calamidade, como é o caso da pandemia causada pela COVID-19, aquelas propostas, antes consideradas inatingíveis e utópicas pela maior parte da sociedade, surgem como grandes soluções para os problemas da contemporaneidade.

Parece evidente que em qualquer cenário possível no pós-pandemia causada pela COVID-19 o Estado passa a ser um importante protagonista, devendo conduzir um planejamento adequado que possa fazer com que o Brasil volte a crescer economicamente e enfim possa trilhar um caminho sólido de desenvolvimento nacional, amparado por questões de ordem social e na percepção de quem sabe um dia ver a norma constitucional efetivamente concretizada.

5. CONCLUSÃO

A partir das ideias expostas neste artigo, apresentam-se as seguintes conclusões:

Especificamente no Brasil, diante desse difícil contexto econômico e social vivenciado no âmbito da pandemia causada pela COVID-19, é necessário a defesa de uma ideia de que existe um projeto de desenvolvimento econômico pautado num modelo de bem-estar, com a presença do Estado na economia, através da regulação, sendo esta indispensável para que o poder público intervenha nos setores que entender necessários. Assim não há possibilidade de abstenção completa do Estado.

O Estado brasileiro precisa se posicionar proativamente no que tange a modificação das estruturas do país, de modo a permitir que este possa caminhar a passos largos rumo ao processo de desenvolvimento que ganhou força a partir da Carta Constitucional promulgada em 1988.

Assim, a pandemia do coronavírus pode se apresentar como importante marco para a reestruturação do modelo de Estado que é necessário para incrementar o desenvolvimento nacional na sua máxima essência.

A pandemia fez com que o Estado tivesse que alterar sua forma de se posicionar econômica e socialmente, para que pudesse criar um ambiente de enfrentamento à pandemia e proteção da dignidade da pessoa humana. Assim, pensando num momento de pós-pandemia causada pela COVID-19, o Estado se apresenta como peça-chave para que haja uma condução correta das políticas econômicas e sociais, aptas para a retomada do crescimento econômico e desenvolvimento nacional. Resta saber se, no Brasil, haverá espaço para políticas governamentais que efetivamente possam amenizar essa grave crise na qual o Estado está afundado. O tempo dirá e a história revelará.

6. REFERÊNCIAS

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Editora brasiliense, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020a**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus

responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm. Acesso em: 10 dez. 2021

BRASIL. **Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020c**. Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv927.htm. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 944, de 02 de abril de 2020h**. Institui o Programa Emergencial de Suporte a Empregos. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv944.htm. Acesso em: 11 nov. 2021.

CLARK, Giovani; NASCIMENTO, Samuel Pontes do; CORRÊA, Leonardo Alves. **Estado Regulador: uma (re)definição do modelo brasileiro de políticas públicas econômicas**. Disponível em: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/giovani_clark-1.pdf. Acesso em 10 dez. 2021.

COUTINHO, Marcelo. Pandemia e desglobalização. **Revista Brasileira de Cultura e Política em Direitos Humanos**. 2020. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/metaxy/announcement/view/462>. Acesso em 10 dez. 2021.

FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. Direito Econômico da energia e Direito Econômico do desenvolvimento. Superando a visão tradicional. In: MAYER, Maria Luiza Pereira de Alencar; PEREIRA, Maria Maconiete Fernandes (Coord). **Direito Econômico da Energia e do Desenvolvimento: ensaios interdisciplinares**. São Paulo: Conceito Editorial, 2012.

FERRER, Walkiria Martinez Heinrich; ROSSIGNOLI, Marisa. Constituição Federal e direitos sociais: uma análise econômica e social do atual estado brasileiro. **Argumentum**, Marília, v. 19, n. 1, pp. 27-50, jan./abr. 2018. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/557>. Acesso em 11 nov. 2021.

FGV, Fundação Getúlio Vargas. **Bem-Estar Trabalhista, Felicidade e Pandemia**. Disponível em: <https://cps.fgv.br/FelicidadeNaPandemia>. Acesso em: 03 jan. 2022.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MASCARO, Alysson Leandro. **Crise e pandemia**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2020

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria nº 188, de 03 de fevereiro de 2020a**. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Brasília, DF: Ministério da Saúde, [2020]. Disponível em:

https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2020/prto188_04_02_2020.html. Acesso em: 10 dez. 2021.

NUSDEO, Fabio. Desenvolvimento econômico – um retrospecto e algumas perspectivas. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord). **Regulação e Desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. OIT Brasília. **Como o COVID-19 afetará o mundo do trabalho?**. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_740753/lang--pt/index.htm. Acesso em: 10 nov. 2021.

OXFAM. **O vírus da desigualdade**. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/justica-social-e-economica/forum-economico-de-davos/o-virus-da-desigualdade/>. Acesso em: 03 jan. 21.

POLANYI, Karl. **A grande transformação – As origens da nossa época**. Trad. De Fanny Wrobel. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

SALOMÃO FILHO. Calixto. **Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, Gabriel Vieira de; KNOERR, Fernando Gustavo. A renda básica estará no Estado pós-covid-19? **Revista Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v. 15, n. 37, p. 415-435, set./dez. 2020. Disponível em: <https://san.uri.br/revistas/index.php/direitosculturais/article/view/256/92>. Acesso em: 03 de jan. 2021.

ISSN 2236-0859

DIREITO & DESENVOLVIMENTO

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A COMPATIBILIDADE ENTRE OS NOVOS RISCOS
CRIADOS E O DIREITO PENAL NO ESTADO
DEMOCRÁTICO DE DIREITO

THAIS ALINE MAZETTO CORAZZA
GUSTAVO NORONHA DE ÁVILA

A COMPATIBILIDADE ENTRE OS NOVOS RISCOS CRIADOS E O DIREITO PENAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

THE COMPATIBILITY BETWEEN NEW CREATED RISKS AND CRIMINAL LAW IN THE DEMOCRATIC STATE OF LAW

Recebido: 11/01/2018
Aprovado: 17/07/2022

Thais Aline Mazetto Corazza¹
Gustavo Noronha de Ávila²

RESUMO:

Objetiva-se demonstrar que o sentimento de risco acaba por moldar um novo sistema de repressão criminal baseado em novas tendências e pautado pela criação de tipos penais que buscam reprimir as novas ameaças que assolam o mundo moderno. Para tanto, através do método indutivo, se demonstrará inicialmente os problemas enfrentadas pela ciência criminal na proteção das demandas originadas na sociedade de risco. Após, se discorrerá sobre o discurso midiático que acaba disseminando irrestritamente o medo e a insegurança jurídica gerando a criminalização desses novos riscos, bem como suas implicações no Direito Penal. Por fim, se buscará estabelecer se um sistema penal, em um estado democrático de direito, pode receber outras características em virtude dos novos riscos criados. Conclui-se, ao final do trabalho, pela possibilidade da intervenção penal na proteção dos riscos e segurança social, desde que respeitados os princípios limitadores do poder punitivo estatal e as garantias do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Direito Penal. Estado Democrático de Direito. Sociedade de Risco. Princípios. Proteção.

ABSTRACT:

The aim is to demonstrate that the feeling of risk ends up shaping a new criminal repression system based on new trends and guided by the creation of criminal types that seek to repress the new threats that plague the modern world. Therefore, through the inductive method, it will be demonstrated initially the problems faced by criminal science in protecting the demands originated in the risk society. Afterwards, we will discuss the media discourse that ends up unrestrictedly disseminating fear and legal uncertainty, generating the criminalization of these new risks, as well as their implications for Criminal Law. Finally, will seek establish if a penal system, in a democratic state of law, can receive other characteristics due to the new risks created. It is concluded, at the end of the work, by the possibility of criminal intervention in the protection of risks and social security, provided that respecting the limiting principles of the State's punitive power and the guarantees of the Democratic Rule of Law.

Keywords: Criminal Law. Democratic state. Risk Society. Principles. Protection.

¹ Doutoranda e Pesquisadora Capes no Centro Universitário de Maringá - UNICESUMAR. Mestre e graduada em Ciências Jurídicas pelo Centro Universitário de Maringá - UNICESUMAR, Maringá (PR), Brasil. E-mail: thaiscorazza@hotmail.com

² Graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2004), Mestrado (2006) e Doutorado (2012) em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Realizou Estágio de Pós-Doutoramento, sob a supervisão da Profa. Dra. Lilian Milnitsky Stein, no Programa de Pós-Graduação em Psicologia da PUCRS (2018). Professor da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Campus Maringá). Atualmente, também é Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado, em Ciência Jurídica do Centro Universitário de Maringá. Também é Professor da Especialização em Ciências Penais da Universidade Estadual de Maringá, ABDConst, Universidade UNICESUMAR, PUCPR, Univel, Universidade Feevale e Instituto Paranaense de Ensino.. E-mail: gusnavila@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como tema central a compatibilidade entre o Direito Penal e os novos riscos criados na sociedade contemporânea. Para tanto, se desenvolverá uma breve pesquisa, orientada pelo método indutivo, através de análises fundamentais e qualitativas, tendo como recursos bibliografias, literaturas e documentos.

Atualmente, a maioria dos doutrinadores, dentre eles Beck e Jesus-Maria Sanches, afirmam que os indivíduos vivem em uma sociedade de risco. Não faltam argumentos contrários, como Pinker e Gardner que apontam que a sociedade de risco é uma invenção nossa, já que com o desenvolvimento da tecnologia se vive hoje o melhor momento, pois ao mesmo tempo que ele cria risco, também possibilita se resguardar deles, de modo que os benefícios superam os malefícios.

Também é certo que o sistema penal se encontra em uma crise ideológica, há que se vive uma verdadeira expansão do Direito Penal movida pelos reclames sociais de uma maior segurança. Busca-se um discurso penal que agrada à sociedade, pois se deposita nele todas as esperanças de pacificação social, em especial do que hoje é chamado de sociedade de risco. Diante dos riscos e medo criado, a sociedade clama por maior rigidez e tratamentos severos aos cidadãos, na maior parte provocada pela mídia sensacionalista e despreparada ou pelo sentimento de medo coletivo. Surge, então, uma visão distorcida do Direito Penal, como instrumento de crueldade e de vingança. Criam-se estereótipos da criminalidade e aumenta-se a repressão com o fim de passar uma sensação, ainda que provisória, de segurança promovida pelo Estado.

Objetiva-se, no presente trabalho, demonstrar que o sentimento de risco acaba por moldar um novo sistema de repressão criminal baseado em novas tendências e pautado pela criação de tipos penais que buscam reprimir as novas ameaças que assolam o mundo moderno.

Para tanto, através do método indutivo, se demonstrará inicialmente os problemas enfrentadas pela ciência criminal na proteção das demandas originadas na sociedade de risco, fazendo uma breve análise das características dessa sociedade.

Após, se discorrerá sobre o discurso midiático que acaba disseminando irrestritamente o medo e a insegurança jurídica gerando a criminalização desses novos riscos, bem como suas implicações no Direito Penal. Neste último, se demonstrará que o combate ao medo influencia nas características do modelo de Direito Penal, vez que é evidente que essa sensação de incertezas acaba por atingir as normas que regem o convívio social, em especial o Direito Penal, que passa a ser instigado a solucionar os problemas surgidos pelos riscos criados por esta modernização.

Por fim, se buscará estabelecer se um sistema penal, em um estado democrático de direito, pode receber outras características em virtude dos novos riscos criados. Em outras palavras, se há o Direito Penal comum e o Direito Penal do Risco, ou se tudo deve ser analisado dentro de um sistema penal comum, fazendo uma breve análise dos discursos jurídicos sobre a intervenção do Direito Penal na contenção dos novos riscos.

Veja-se que não há consenso sobre compatibilizar um Direito Penal que resguarde de maneira adequada os bens jurídicos na sociedade de risco sem afetar os princípios limitadores do poder punitivo do Estado e sem descaracterizar o real Estado de Direito.

Tem-se diversas situações de expansão do Direito Penal como a flexibilização dos princípios, a antecipação de tutela, a dilatação da abrangência das normas, entre outras, que demonstram que o sistema penal clássico tem limitações diante da realidade social atual. E tais fenômenos derivam diretamente do meio social no qual o Direito Penal é gerado e aplicado.

Assim, a análise das transformações da política criminal deve sempre ser realizada sob um aspecto que conglomere o modo de organização da sociedade atual, suas características principais e as edificações normativas que dela derivam.

Ao final do trabalho, conclui-se pela possibilidade da intervenção penal na proteção dos riscos e segurança social, desde que respeitados os princípios limitadores do poder punitivo estatal e as garantias do Estado Democrático de Direito.

Não se quer, com o presente trabalho, esgotar o assunto, nem tampouco solucioná-lo, mas tão somente apresentar, através de uma abordagem expositiva, uma questão atual e relevante ao ordenamento jurídico.

2. APONTAMENTOS SOBRE A SOCIEDADE DE RISCO

Na era moderna, a disseminação do medo é um fenômeno que tem ocorrido com grande intensidade. As redes de comunicação, aliadas as tecnologias existentes, transmitem a notícia em tempo real, fazendo com que os atos de criminalidade ganhem destaque de forma exponencial, culminando na sensação de insegurança e medo.

Não é somente a criminalidade que emprende essa sensação de violência e de medo, mas também os atos terroristas ocorridos na sociedade ocidental que ganharam grande notoriedade mundial, como os ataques de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos da América, passando a exigir do Estado uma postura ativa perante essa nova criminalidade (KAZMIERCZAK; ALVES, 2016).

Nessa lógica, será analisado como esse combate ao medo influencia nas características do modelo de Direito Penal existente. Há de se indagar se em um estado democrático de direito, é possível que um sistema penal receba outras características em virtude dos novos riscos criados?

Os novos riscos criados, decorrentes dessa nova forma de criminalidade e desenvolvimento tecnológico, demonstram a dificuldade que existe tratar os acontecimentos do atualidade através dos antigos conceitos de Direito, em especial no âmbito do Direito Penal, como a persecução penal e a tipificação de novas condutas. Esse novo momento vivenciado tem sido denominado como “Sociedade de Risco³”, expressão criada em 1986 por Ulrich Beck (1998), em seu livro *Sociedade de Risco: Rumo a uma Outra Modernidade*, onde apresenta sua definição, origem, conteúdo e um estudo sobre os riscos na modernidade (KAZMIERCZAK; ALVES, 2016).

Ao fazer uma análise das diferenças entre as formas de riscos, Beck (2010, p. 25) afirma que os riscos deixaram de ser meramente pessoais passando para uma escala coletiva e global. Nesse contexto,

Quem – como Colombo – saiu em busca de novas terras e continentes por descobrir assumiu riscos. Estes eram, porém, riscos pessoais, e não situações de ameaça global, como as que surgem para toda a humanidade como a fissão nuclear ou com o acúmulo de lixo nuclear. A palavra “risco” tinha, no contexto daquela época, um tom de ousadia e aventura, e não o da possível autodestruição da Terra.

Portanto, os riscos não são uma invenção moderna e sim produto histórico, na medida em que o desenvolvimento dos meios de produção e as ações humanas fizeram com que esses sofressem modificação ao longo da história, acompanhando o contexto social (2010, p. 25-27).

Verifica-se ainda que na Sociedade de Riscos faz sobressair os aspectos negativos (ou riscos) em detrimento dos aspectos positivos, escapando do controle das instituições sociais (PEREIRA, 2007, p. 130-132).

³ Termo utilizado para descrever a forma pela qual a sociedade moderna se organiza em resposta ao risco.

Nesse sentido, Anthony Giddens (1991) assevera que a compreensão do ambiente do risco, na sociedade atual, advém de alguns fatores analisados na obra “As consequências da modernidade”, tais como a ameaça da violência humana a partir da industrialização da guerra; as ameaças e perigos derivados da reflexividade da modernidade; e da ameaça da falta de sentido pessoal emanada também da reflexividade da modernidade, aplicada ao eu (KAZMIERCZAK; ALVES, 2016). Ressalta-se, por oportuno, que a noção de risco surge associada ao conceito de modernidade reflexiva⁴.

Assim, ao mesmo tempo em que se toma a consciência de que a tecnologia traz benefícios à vida das pessoas, ela também apresenta uma dinâmica que foge do controle humano, impondo uma “lógica do risco”. Nessa perspectiva, veja-se, por exemplo, que o manuseamento das tecnologias atinentes à informática, biologia, indústria química e energia nuclear trazem riscos que ameaçam o meio ambiente e a vida humana.

O marco da Sociedade do Risco é a sensação social de insegurança. **Não é à toa que, embora a origem do termo “risco” não seja** precisa, a palavra “*risk*” parece ter encontrado o seu caminho para o inglês no século XVII e vem provavelmente de um termo náutico espanhol que significa correr para o perigo ou ir contra uma rocha” (GIDDENS, 1991. p. 41).

Veja-se que a definição de parâmetros terminológicos auxilia na compreensão das características da Sociedade de Riscos. O perigo e o risco sempre estiveram presentes nas ações humanas e suas existências não caracterizam a sociedade atual, mas sim uma nova dimensão dos mesmos. Ademais, a existência do risco traz outro sentimento ao meio social, o medo (KAZMIERCZAK; ALVES, 2016).

De forma sintética, José Luis Díez Ripollés (2005) afirma que o direito penal, resultante do que ele chama de “política criminal renovadora” (que na verdade é a política criminal baseada na Sociedade de Risco), pode ser marcado por quatro características fundamentais: a) pelo aumento da criminalização de comportamentos mediante a disseminação de bens jurídicos de natureza coletiva; b) pela predominância dos tipos penais de mera conduta, ligadas aos delitos de perigo abstrato, em detrimento dos tipos penais que exigem efetiva lesão ao bem jurídico; c) pela antecipação do momento em que se realiza a intervenção penal, sendo as condutas punidas ainda em sua fase embrionária; e d) pelas significativas modificações no sistema de imputação de responsabilidade conjuntamente com as garantias penais e processuais penais. Nessa última há utilização exacerbada de tipos penais abertos, por meio de uma menor precisão das condutas, e o uso crescente de normas penais em branco.

Analisadas e compreendidas as bases da teoria de Beck, tem-se a Sociedade do Risco como aquela em que o constante desenvolvimento econômico, científico e tecnológico, ao mesmo tempo que propiciou um aumento do conforto e do bem-estar individual das pessoas, também trouxe o incremento dos riscos a que todos ficaram submetidos, acarretando a demanda por segurança.

A existência do risco faz com que outro sentimento passe a existir no meio social, que é o medo. Pautando-se no conceito e características examinadas, há de se questionar se realmente estamos diante de uma Sociedade de Risco. Nesse ângulo, divergem os autores sobre os fundamentos para sua existência, prevalecendo na doutrina que a apoia.

Ao fazer um estudo sobre a violência, Pinker (2013, p. 19) afirma que não há motivo para o medo, já que “a violência vem diminuindo desde o passado distante, e hoje podemos estar vivendo a era mais pacífica que nossa espécie já atravessou”. No mesmo sentido, Gardner (2009) expõe que ao mesmo tempo em que se consideram os desastres hipotéticos futuros, deve-se

⁴ Termo utilizado por autores como Anthony Giddens, Ulrich Beck e Scott Lash para caracterizar a sociedade pós-moderna ou contemporânea. A modernidade reflexiva deve ser entendida como o período no qual a sociedade se encontra em risco devido a constante evolução técnica da fase anterior, chamada de modernidade simples. A reflexividade está no fato de que a civilização criou em perigo a si mesma. Em outras palavras, a modernidade reflexiva é a fase na qual o desenvolvimento da ciência não pode dar conta do controle dos riscos que ele próprio contribuiu para criar.

também refletir sobre os avanços hipotéticos que auxiliam na sobrevivência, como alimentos sintetizados em unidades industriais. Hoje é possível rastrear a trajetória de asteroides que estão em rota de colisão com a Terra e desviá-los, já os antepassados eram impotentes diante dessas ameaças. É nesse sentido que afirma que a tecnologia não tornou esta era excepcionalmente perigosa para a humanidade, e sim excepcionalmente segura.

Já Beck (1998), ao fazer uma análise da sociedade moderna, assevera que atualmente se vive na Sociedade de Risco, pois as pessoas estão com mais medo em razão de estarem correndo mais riscos. Também Jesús-María Silva Sánchez (2013, p. 40) explica que a sociedade atual é melhor definida como a sociedade da “insegurança sentida” (ou como a sociedade do medo), já que a sensação geral de insegurança é um dos traços mais significativos das sociedades pós-industriais.

A sociedade atual se caracteriza pela consolidação do modelo de produção econômica sobre a dinâmica do inédito e do exacerbado desenvolvimento científico (BOTTINI, 2010, p. 31), pela sondagem e manipulação de recursos alimentícios, desenvolvimento genético, energia nuclear e produtos químicos, portanto, uma sociedade vista como acirradamente tecnológica (DIAS, 2001, p. 44). Em que pese esse conjunto de fatores representem relevância ao desenvolvimento humano, acaba também gerando riscos para vida social que podem gerar consequências negativas, com capacidade de ameaçar um número indeterminado de pessoas e comprometer a vida das pessoas.

Como exemplos das consequências danosas advindas do progresso global não planejado tem-se o esgotamento de recursos naturais não renováveis, a diminuição da vegetação necessária para a qualidade de vida, a pobreza em grande escala, o aumento demográfico, a piora do efeito estufa, as explosões das usinas nucleares de Chernobyl (Ucrânia, 1986) e de Fukushima (Japão, 2011), entre outros.

Em verdade, ocorreu uma ruptura na modernidade que a distanciou da sociedade industrial clássica, fazendo surgir um modelo com características novas denominado Sociedade (industrial) do Risco. O citado rompimento teria ocorrido quando as consequências negativas advindas do incremento tecnológico e do sistema de produção/consumo da sociedade industrial clássica passaram a colocar os indivíduos sob ameaça, possibilitando o aparecimento de novos riscos (MENDOZA BUERGO, 2001, p.25) que passaram a dominar os conflitos e debates públicos, de âmbito privado e político (BECK; GIDDENS; LASH, 1997, p. 15).

Assim, a Sociedade de Risco se caracteriza pelo momento em que ficaram mais universalizadas e radicalizadas as consequências da modernidade (GIDDENS, 1991). Os riscos sempre existiram, no entanto, mudanças significativas nas características dos riscos atuais ocorreram em relação às outras épocas. De forma diversa do tempo em que somente a natureza e seus desastres colocavam em crise bens fundamentais, hoje os riscos são artificiais, eis que produzidos pelo homem (BUERGO, 2001, p. 26). Dessa forma, as condutas que vão além do permitido para determinadas atividades podem ser controladas através de medidas coercitivas.

É justamente neste ponto que incide a possibilidade de aplicação do Direito Penal como maneira de reprimir comportamentos que tenham potencialidade de prejudicar bens e interesses fundamentais para a vida social. Veja-se que após a explosão das usinas nucleares, voltaram-se as atenções para a gravidade dos estragos causados pelo incremento tecnológico, passando então a se exigir uma atuação penal não somente repressiva, mas também preventiva para a contenção dos novos riscos.

3. O DISCURSO MIDIÁTICO, A CRIMINALIZAÇÃO DOS NOVOS RISCOS E SUAS IMPLICAÇÕES NO DIREITO PENAL

Apontadas as principais características da Sociedade de Risco, importante se faz, a partir de então, a identificação da influência que os aspectos dessa sociedade exercem sobre o Direito Penal, destacando essa inevitável relação entre ambos.

Conforme já dito, a presença do risco na sociedade faz com que outro sentimento passe a se fazer presente no meio social, o medo. E a mídia assume papel importante aqui, vez que muitos dos riscos existentes só começam a fazer parte das representações sociais e da agenda política a partir da difusão de suas consequências com potencialidade catastróficas (ÁVILA; MOREIRA; SILVA, 2021). Em outras palavras, é a partir da divulgação da opinião pública generalizada que as sociedades se sentem coagidas a pensar sobre as situações de risco e adotar medidas para sua proteção.

O discurso midiático dominante, elaborado a partir da sensação permanente de insegurança, difunde o pânico e apresenta como solução para a violência o aumento das normas penais, ainda que para isso se flexibilizem garantias e se afastem direitos fundamentais conquistados historicamente. Portanto, a legislação penal emergencial surge como resposta à demanda social, que estimulada pelos meios de comunicação de massa pugnam por maior repressão, identificando-se esta como o único caminho existente para alcançar a desejada segurança e propiciar a derrogação permanente dos graus de proteção dos direitos fundamentais (CARVALHO, 2009).

Devido à manipulação pública da percepção do risco, o medo constrói uma realidade social própria (BECK, 2002). Daí se pode afirmar que o maior perigo não é o risco, mas a forma que ele é percebido. As fontes de perigo já não estão somente na ignorância, mas principalmente no saber (NETO, 2013). A consciência do risco passa, assim, a ser orientada e determinada pelas estações de amplificação das informações, passando a ser visto como uma ameaça à existência humana, culminando em uma crise de legitimidade das instituições e na emergência de um estado de insegurança e indeterminação.

Passa a existir uma elevada sensibilidade ao risco, fazendo com que os perigos reais sejam potencializados, provocando uma sensação de medo maior do que realmente é. O sentimento de medo acaba, assim, se transformado em um medo irracional, fazendo com que se tomem decisões insensatas ao enfrentar os riscos diários (GARDNER, 2009, p. 22).

Evidente que essa sensação de insegurança acaba atingindo as normas que regem o convívio em sociedade, em especial o Direito Penal, que passa a ser instigado a solucionar os problemas decorrentes dos riscos criados pela modernização da sociedade. Nessa linha de pensamento, Silva Sánchez (2013, p. 51) assevera que cada vez mais aparecem demandas de ampliação de proteção penal com o fito de por fim, ao menos nominalmente, à angústia decorrente da insegurança produzida. E “paralelamente e em conformidade com o desenvolvimento da sociedade como um todo, também a política criminal, a teoria penal e a dogmática do direito penal há muito são moldadas pela sociedade do risco assim compreendida” (PRITTWITZ, 2004, p. 38).

Ocorre que esse novo ponto de vista de atuação do Direito Penal, incumbido da responsabilidade de normatizar os mais variados e complexos fenômenos da sociedade referentes à concepção dos novos riscos, trouxe consigo inúmeras consequências à sistemática do Direito Penal.

Logo no início da atuação no gerenciamento dos novos riscos, notou-se que o Direito Penal era limitado, não tendo a capacidade de execução das tarefas a ele confiadas. Assim, ocorreu a relativização dos pressupostos tradicionais e dos princípios, erigindo assim o denominado

Direito Penal do Risco. Essa nova concepção inicialmente foi satisfatória, vez que capaz de abrandar as expectativas da sociedade que clamavam por prevenção e segurança, porém fez com que se manifestasse um conflito interno estrutural no Direito Penal (COSTA; BODNAR, 2010).

As legislações e normas aumentaram seus âmbitos de proteção dos bens jurídicos, passando a atingir os bens jurídicos difusos e coletivos, e, buscando atender às expectativas sociais de risco, sua tutela partiu do uso da técnica de crimes de mera conduta, de perigo abstrato e alguns crimes omissivos, entre outras. No contexto clássico era exceção essa maneira de incriminação, enquanto que na nova perspectiva passou a ser regra, trazendo dúvidas quanto à legitimidade da intervenção penal, levando-se em conta os critérios de imputação tradicionais (COSTA; BODNAR, 2010).

Veja-se que nesse novo método de incriminação, transfere-se o injusto do resultado para a conduta, sendo que o comportamento delitivo carece da uma lesividade clássica, qual seja, aquela que de fato afeta o bem jurídico resguardado, podendo ser vistos como simples desvios de normas de padrões de segurança. E, abordando-se tal questão sob a ótica dos princípios da fragmentariedade, da intervenção mínima, subsidiariedade e *ultima ratio*, observa-se que tais modalidades de contenção de riscos podem não se mostrar legítimas (COSTA; BODNAR, 2010).

O Direito Penal, que deveria ser utilizado como *ultima ratio*, passa a reprimir comportamentos potencialmente danosos através de uma mudança de paradigma, passando a resguardar o perigo/risco, deixando de lado a necessidade de lesão efetiva ao bem jurídico tutelado. Desse modo,

O desvalor do resultado é substituído pelo desvalor da ação, o prejuízo concreto é substituído pela probabilidade de afetação de bens e interesses. Os tipos penais deixam de abrigar a lesão em sua redação e direcionam seus elementos ao perigo, ao risco. Esta formação possibilitou o desenvolvimento das estruturas que abrigam, hoje, o direito penal de riscos, voltado para a inibição de ações arriscadas, independentemente de suas consequências concretas (BOTTINI, 2010, p. 88).

Isso porque a tendência inicial desse Direito Penal ligado aos riscos é a criação de novos bens jurídicos supraindividuais de conteúdo difuso, tendo em vista que a Sociedade do Risco traz novas realidades e necessidades, que, a partir da denominação de bens jurídicos, passam a demandar a proteção penal. Exemplos atuais dessas demandas de criminalização são os perigos da tecnologia genética, a proteção de dados, a ameaça à natureza através da exploração destruidora da terra, do ar e da água, o aumento de mulheres estrangeiras na prostituição, entre outros (ALBRECHT, 2000, p. 471-487).

Assim, verifica-se a ocorrência de uma ampliação do conceito de bem jurídico, que passa a abranger não somente os bens jurídicos individuais delimitados, como também os imprecisos bens jurídicos supraindividuais de caráter difuso. Sobre a proteção desses bens jurídicos supraindividuais, alerta Silva Sánchez (2002, p. 113) que,

A combinação da introdução de novos objetos de proteção com antecipação das fronteiras da proteção penal vem propiciando uma transição rápida do modelo “delito de lesão de bens individuais” ao modelo “delito de perigo (presumido) para bens supraindividuais”, passando por todas as modalidades intermediárias. Os legisladores, por razões como as expostas, promulgaram e promulgam numerosas novas leis penais, e as respectivas *rationes legis*, que obviamente não deixam de guardar relação – ao menos indireta – com o contexto ou premissas da fruição de bens jurídicos individuais mais clássicos, são elevadas de modo imediato à condição de bens penalmente protegíveis (dado que estão protegidos). Assim, junto aos delitos clássicos, aparecem outros muitos, no âmbito socioeconômico de modo singular, que recordam muito pouco aqueles. Nesse ponto, a doutrina tradicional do bem jurídico revela – como mencionado anteriormente – que, diferentemente do

que sucedeu nos processos de despenalização dos anos 60 e 70, sua capacidade crítica no campo dos processos de criminalização como os que caracterizam os dias atuais – e certamente o futuro – é sumamente débil.

Portanto, os riscos decorrentes da tecnologia voltaram a sua proteção penal aos bens jurídicos não mais individuais (relacionados à pessoa e com uma vítima definida), mas aos interesses supraindividuais e universais, passando, assim, a admitir a intenção de se encampar as ameaças criadas pelos novos riscos tecnológicos e seus efeitos macrossociais como matéria de Direito Penal (MACHADO, 2005).

Ao processo de ampliação do tradicional âmbito dos bens jurídicos individuais para abranger os bens jurídicos supraindividuais se denomina “desmaterialização, espiritualização ou dinamização” dos bens jurídicos. Portanto, da concepção clássica em que o critério do bem jurídico era uma limitação ao *jus puniendi*, historicamente ligando a pessoa com o bem (“relação do sujeito com o objeto de valoração”), de conteúdo material, se passou a concepção de tutela de bens jurídicos supraindividuais, imateriais e imprecisos, que culminou em uma crise de sua intrínseca função de legitimação da intervenção penal (MACHADO, 2005). Com essa ampliação a proteção dos bens jurídicos passa a ser vista como um critério de ampliação da intervenção do poder punitivo estatal (BUERGO, 2001).

O problema de uma tutela preferencialmente dos bens jurídicos supraindividuais não reside tanto na escolha desses bens para a atual configuração do hipertrofiado Direito penal, mas na forma/técnica excessivamente adiantada (v.g.: perigo abstrato, infração de mera desobediência, entre outros) (GOMES; BIANCHINI, 2002). Nesse aspecto, o Direito Penal na Sociedade do Risco carrega uma preocupação com a prevenção, o que, antes não passava de meta secundária (HASSEMER, 1994). Em outras palavras, “já não importa tanto retribuir proporcionalmente o mal causado, senão prevenir futuras perturbações, mediante a intimidação” (GOMES; BIANCHINI, 2002, p. 30).

O princípio da proporcionalidade também é afetado na tipificação de condutas de risco, pois a ausência de relação com o resultado concreto não proporciona bases para delimitar o objeto de tutela, dificultando a formação de juízo sobre a gravidade do comportamento ilícito. Além do mais, o afastamento da proporcionalidade é manifesto na questão da lesão e da pena. Os tipos de risco não se referem a um perigo real ou a um dano efetivo, impossibilitando a formação de um critério entre o resultado da conduta e a pena aplicada (COSTA; BODNAR, 2010).

Na Sociedade de Riscos a capacidade preventiva do Direito Penal é contrária à premissa tradicional da *ultima ratio* para a contenção de conflitos sociais. E a antecipação demasiada da tutela penal para situações prévias à lesão ao bem jurídico gera o distanciamento dos pressupostos justificativos do Direito Penal (COSTA; BODNAR, 2010).

Ressalta-se ainda que essa ideia de adiantamento da intervenção penal, a partir da segurança preventiva pela qual se orienta a sociedade de risco, parece dirigir-se pelo princípio da precaução. O desejo de proteção social leva o Direito Penal a reprimir comportamentos onde a periculosidade é apenas sinalizada e os riscos são somente suspeitos e não patententes. Nesse sentido, não é só o resultado lesivo que é antecipado, pois em alguns dispositivos legais é adiantada até mesmo a constatação do risco (BOTTINI, 2010, p. 111).

Esse obstáculo para estabelecer os efeitos dos riscos e a velocidade com que nascem novas situações requereu do constituinte o recurso também às normas penais em branco. E esse aumento de tipos penais que tem seus conteúdos preenchidos por normas regulamentadoras mais flexíveis culminou na aproximação do Direito Penal ao Direito Administrativo. Exemplo disso é a legislação penal ambiental brasileira, em que diversos comportamentos são incriminados em razão de estarem em descompasso com regulamentação administrativa (COSTA; BODNAR, 2010).

Porém, o citado modelo normativo contraria os princípios garantistas defendidos por Ferrajoli (2006) e ainda pode ferir os princípios da taxatividade, legalidade e reserva legal, vez que o comportamento ilícito não é definido por elementos presentes na lei penal e sim tem previsão em regulamentação, dificultando ou impedindo o imediato conhecimento de qual comportamento é vedado pelo tipo penal (COSTA; BODNAR, 2010).

No Direito Penal, a elaboração de sua dogmática (BOTTINI, 2010, p. 97) também sofreu intervenção da nova estrutura social. As mudanças na legislação penal exigem um esforço para adaptar seus fundamentos à nova realidade (DIAS, 2001, p. 43), o que ocorre por meio da reconstrução de conceitos estruturantes do sistema penal, como, por exemplo, no instituto da causalidade.

A dificuldade encontrada especialmente pela ciência em relacionar uma conduta a um resultado fez com que o mero comportamento que trouxesse um risco não permitido materializasse o tipo penal, retomando, assim, os estudos da teoria da imputação objetiva. Nesse sentido Bottini (2010, p. 97) assevera que “a ação penalmente relevante não é mais aquela que causa, no sentido naturalístico, um resultado danoso, mas aquela que cria um risco relevante e intolerável para o bem jurídico protegido”. Dessa maneira, o risco aparece como fenômeno de elaboração dogmática e mostra uma íntima relação das modernas teorias penais com as mudanças estruturais constatadas no modelo atual de organização social (BOTTINI, 2010, p. 98).

Por fim, podem também ser objeto de reformulação os conceitos de vítima e autor, pois em matéria de Direito Penal na sociedade de risco, qualquer indivíduo que realize uma ação que põe em risco um bem jurídico supraindividual ou coletivo poderá, ao mesmo tempo, ser vítima de seus próprios atos (SOUZA, 2007, p. 112).

Nesse contexto, constata-se que o novo meio social, do qual decorrem hoje as relações humanas, exigem adaptações legislativas e dogmáticas do Direito Penal que distanciam princípios que fazem parte de sua elaboração e consolidação em um Estado Democrático de Direito.

4. DISCURSOS JURÍDICOS SOBRE A INTERVENÇÃO DO DIREITO PENAL NA CONTENÇÃO DOS NOVOS RISCOS

A matéria de grande relevância em Direito Penal se refere à questão da sua expansão. No centro da discussão tem-se a necessidade de superação do Direito Penal tradicional, com ênfase na supremacia da proteção de bens jurídicos individuais, em face de uma nova forma de criminalidade, decorrente da revolução da globalização e que trabalha com a existência de bens jurídicos metaindividuais, de vitimização difusa, e, assim, de difícil conscientização da necessidade de sua repressão.

Nesse contexto, questiona-se se, em um Estado Democrático de Direito, o sistema penal pode receber outras características em virtude dos novos riscos criados? Em outras palavras, se há o Direito Penal comum e o Direito Penal do Risco ou se toda a matéria deve ser apreciada dentro do sistema penal clássico.

Não há consenso sobre compatibilizar um Direito Penal que resguarde de maneira adequada os bens jurídicos na sociedade de risco sem afetar os princípios limitadores do poder punitivo do Estado e sem descaracterizar o real Estado de Direito. Temos diversas situações de expansão do Direito Penal como a flexibilização dos princípios, a antecipação de tutela, a dilatação da abrangência das normas, entre outras, que demonstram que o sistema penal

clássico tem limitações diante da realidade social atual. E tais fenômenos derivam diretamente do meio social no qual o Direito Penal é gerado e aplicado.

Porém, o exame das transformações da política criminal deve ser realizado sob um aspecto que englobe o modo de organização da sociedade contemporânea, suas características principais e as construções normativas que dela derivam.

Em relação aos bens jurídicos coletivos, Flávio Eduardo Turessi (2015) defende que devem existir conjuntamente duas linhas de atuação do Direito Penal. Uma manteria sua linha tradicional de ação, resguardando os bens jurídicos individuais. A outra estaria voltada para a tutela de bens jurídicos coletivos e transindividuais, portanto, com regras diferenciadas, inclusive no campo processual penal. Portanto, essa nova dogmática penal coletiva se faria necessária justamente para atender os riscos inerentes da sociedade moderna.

Já Cláudio do Prado Amaral (2007) propõe que o Direito Penal estabeleça qual seria o risco penalmente relevante, atualizando os conceitos básicos que fazem parte da estrutura do crime, como a ação, a tipicidade, a culpabilidade e a antijuridicidade. No entanto, afirma que isso **não significaria adotar** uma dualidade entre Direito Penal comum e Direito Penal do risco, já que para o autor admitir a sociedade de risco como um conceito-chave para um Direito Penal do risco importaria em um **árido** desdobramento epistemológico do Direito Penal, na medida em que há flexibilização de garantias penais fundamentais. Por tais motivos, o autor afirma que, aos seus olhos, o problema está mais em saber como a dogmática deve tratar a nova realidade social de novos riscos, e menos em inquietar-se com o exame e o incremento de um novo Direito Penal. Assim, a menção a um Direito Penal do risco, para ele, objetivaria somente identificar novas posturas de política-criminais para dar impulso a um ideal de segurança, enquanto conceito oposto ao de risco.

De modo diverso, Cornelius Prittwitz (2007, p. 39) defende a existência de um Direito Penal do Risco. Para ele trata-se de uma nova maneira de agir e entender o Direito Penal decorrente das transformações sociais advindas da sociedade de risco. Sobre o conteúdo e contornos dessa nova realidade:

O que surgiu foi um direito penal do risco que, longe de qualquer ambição de permanecer fragmentário, sofreu uma mutação para um direito penal expansivo. Isto não é necessariamente assim em teoria, mas empiricamente comprovável. A insinuação de tridimensionalidade etimologicamente próxima e intencional obtida com o conceito expansão caracteriza do que se trata: de admitir novos candidatos no círculo dos direitos (como meio ambiente, a saúde da população e o mercado de capitais), de deslocar mais para frente a fronteira entre comportamentos puníveis e não-puníveis – deslocamento este considerado em geral, um pouco precipitadamente, como um avanço na proteção exercida pelo direito penal – e finalmente em terceiro lugar de reduzir as exigências de censurabilidade, redução esta que se expressa na mudança de paradigmas, transformando lesão aos bens jurídicos em perigo aos bens jurídicos.

Percebe-se assim que a política criminal adotada na criminalização dos riscos faz com que o Direito Penal mostre aquilo que considera como socialmente intolerável, ainda que a própria sociedade **não** tenha se manifestado a respeito. Há uma inversão na dogmática clássica da tipificação de condutas, já que primeiro eram consideradas intoleráveis no meio social para que após se buscasse a proteção penal.

As propostas da Escola de Frankfurt (fazem parte dessa linha Hassemer, Albrecht, Muñoz Conde e, no Brasil, Alflen da Silva) são resistentes à utilização do Direito Penal no gerenciamento dos novos riscos. Partem da premissa de que o Direito Penal deve preservar seu âmbito clássico de tutela, limitando-se a incidir apenas sobre comportamentos que violem, de forma agressiva, bens indispensáveis para a vida em comum (HASSEMER, 1991).

Para Hassemer (1991, p. 23-36) quando o Direito Penal atua buscando diminuir a insegurança decorrente da sociedade de risco e administrar processos e relações complexas, afasta-se de sua missão original de apenas garantir uma escala de valores necessários à vida em sociedade. Objetiva, assim, assegurar a menor intervenção estatal possível, a fim de garantir o máximo de liberdade. Dessa forma, somente seriam objeto de atenção penal os riscos provenientes do progresso tecnológico que causassem lesão efetiva aos bens jurídicos referidos (BOTTINI, 2010, p. 100), sendo que todo o restante deve ficar ao encargo de outros ramos do direito, bem como das outras formas sociais de administração de riscos.

O autor Silva Sánchez (2002) trata o Direito Penal sob uma ótica diferenciada. Ao contrário da Escola de Frankfurt, não se posiciona pela redução do Direito Penal a um patamar mínimo, mas propõe um sistema que tenha atuação no gerenciamento dos novos riscos e que, ao mesmo tempo, observe e respeite os princípios de um Estado Democrático de Direito.

Dessa forma, seriam mantidos no campo de abrangência do Direito Penal tanto as condutas ofensivas a bens jurídicos clássicos (vida, propriedade, saúde) quanto as que afetam bens e interesses coletivos ou que representem risco para o bem jurídico tutelado pela norma penal. Para o primeiro caso, estariam em vigor as regras e instrumentos do Direito Penal tradicional, com seus princípios e sanções privativas de liberdade. Para o segundo caso, seria aplicado um Direito Penal flexibilizado, com punições não privativas de liberdade (CORAZZA, 2015), capazes somente de amparar e conter os novos riscos (SILVA SÁNCHEZ, 2002).

Propõe ainda o mesmo autor um Direito Penal de duas velocidades. No Direito Penal da primeira velocidade tem-se o núcleo do Direito Criminal, ou seja, o Direito Penal clássico, onde tutela-se bens jurídicos individuais e se atende a todas as garantias penais e processuais inerentes a um Estado de Direito. Aqui verdadeiramente se tem o Direito Penal aplicador das penas privativas de liberdade (2002, p. 147).

No Direito Penal de segunda velocidade, por sua vez, o autor defende a ideia da criação de um Direito Penal moderno, para resguardar os novos bens jurídicos, em especial os de caráter coletivo, difusos e transindividuais, de maneira a flexibilizar as garantias penais e processuais asseguradas pelo Direito Penal clássico, já que, nesta segunda velocidade não serão aceitas as penas privativas de liberdade. Veja-se que essa ideia que se aproxima do Direito Penal moderno explanado por Luis Gracia Martín.

Em suma, defende-se aqui a aplicação do Direito Penal em duas vertentes (velocidades), sendo uma punida com penas privativas de liberdade (Direito Penal nuclear, mínimo e rígido) e outra com penas de caráter administrativo e cível (Direito Penal amplo e flexível), porém, nesta última haverá a relativização das garantias penais e processuais penais (SILVA SÁNCHEZ, 2002).

Ressalta Silva Sánchez (2002) que, para que o Direito Penal de segunda velocidade seja eficiente, apesar da aplicabilidade de penas de caráter não-corporal, é necessário que suas sanções sejam impostas por meio da instância judicial penal, de maneira a preservar os elementos de estigmatização social e a capacidade simbólico-comunicativa própria do Direito Penal.

Ao contrário à expansão do Direito Penal, Silva Sánchez (2002, p. 148) defende a existência de um Direito Penal de 3ª velocidade, decorrente da ideia cunhada por Günther Jakobs, em 1985, de Direito Penal do inimigo, quando tratou acerca da possibilidade de se punir atos preparatórios da conduta delitiva. Nessa sentido, Jakobs cria sua teoria justamente para os Estados Democráticos de Direitos, considerando “inimigo” todo aquele que não reconhece, rejeita e não participa da ordem social e do sistema normativo vigentes, colocando-se à margem. Por esses motivos, as sanções, as garantias e os institutos clássicos conquistados pela humanidade não o alcançam, pois o inimigo não cumpre “o contrato social” (ROUSSEAU, 2001). Tais sujeitos não oferecem nenhuma segurança cognitiva, pois não conseguem assimilar

a norma e a ordem, por tal motivo, para eles não há Direito, mas sim uma legislação de luta, de combate, que na realidade traduz-se em um “não Direito”, de pura coação, com escopo unicamente de neutralizar o indivíduo, oferecendo-lhe respostas diferenciadas para preservar o sistema normativo por ele ferido e rejeitado.

Desta forma, haveriam dois Direitos Penais: um para o cidadão - cindido em Direito Penal de 1ª e de 2ª velocidade - e outro para o inimigo - Direito Penal de 3ª velocidade.

Outro setor possibilita a utilização do Direito Penal na gerência dos novos riscos, propondo, para tanto, mudanças significativas na dogmática, institutos e princípios. Para Stratenwerth é defendida a sugestão do afastamento do Direito Penal tradicional, preso à tutela de bens jurídicos individuais, em prol de um Direito Penal protetor das relações coletivas como um todo. O autor propõe uma nova dogmática, de modo a proporcionar uma atuação penal de “enfrentamento antecipado e preventivo das situações de possível perigo para a estabilidade social e garanta as expectativas e a segurança normal funcionamento dos contextos de interação” (BOTTINI, 2010, p. 106).

Semelhante raciocínio segue Garcia Martín, acrescentando que o sistema penal e seus institutos estão obsoletos e se destinam a âmbitos sociais muito limitados, de maneira que se torna incapaz de gerenciar as novas demandas sociais (BOTTINI, 2010, p. 107).

Veja-se que essa diversidade de posicionamentos pautada nas exigências contemporâneas evidencia a dificuldade encontrada pelo operador do Direito para estabelecer um consenso da gradação penal no gerenciamento dos novos riscos. Diante desse quadro, aponta-se que a problemática requer estudos pormenorizados dos princípios e institutos afetados em decorrência das inovações sociais ocorridas, de maneira a fixar diretrizes que possibilitem uma resposta penal eficaz às necessidades sociais.

5. CONCLUSÃO

Vive-se em uma sociedade onde o medo e insegurança se misturam diuturnamente, reclamando resposta garantidoras da “paz social e ordem pública”, conceitos esses de absoluta imprecisão jurídica. A insegurança experimentada pela sociedade é mais comunicacional do que real, demonstrando o fenômeno da violência integrante no cotidiano, onipresente na sociedade, difundindo um estado de pânico no cidadão diante dos seus potenciais “inimigos”.

Veja-se que o fato de o Direito Penal estar sendo usado com certa frequência pelo legislador como uma resposta imediata para todos os problemas da sociedade relatados de forma sensacionalista pela mídia (conhecido como Direito Penal de emergência), sem apresentar maiores reflexões, leva a um populismo penal que não deve ser admitido, sendo idealizado como um verdadeiro remédio contra todos os males.

De outra forma, em decorrência de a pena privativa de liberdade ser utilizada sem qualquer razoabilidade político-jurídica e constatada a falência da prisão, a tendência é de que nas próximas décadas se tenha um punitivismo sem limites, que vai muito além da gigantesca população carcerária, cuja real situação não vai de encontro ao *princípio da adequação*, já que longe de a pena desempenhar suas finalidades preventivo socializadoras, acaba sendo aplicada contra grupos vulneráveis de uma sociedade com estruturas deformadas e inadequadas.

As demandas sociais da atualidade, referentes a proteção através do Direito Penal, não se satisfaz de forma funcional com o Direito Penal reduzido a seu núcleo principal, se tornando inevitável a sua expansão. No entanto, essa ampliação não pode se basear na sua força comunicativa e na imposição de penas privativas de liberdade. Sendo assim, o que se nota é que o problema não é tanto a expansão do Direito Penal e sim a expansão da pena privativa

de liberdade e de outras medidas de caráter preventivo especial, já que carece de razoabilidade política-jurídica a expansão do Direito Punitivo.

Essa realidade é preocupante, mas também demonstra a vulgarização de todo o Direito Penal, o qual deveria intervir minimamente, sendo utilizado somente de forma subsidiária, como *ultima ratio*, ou seja, para a resolução de problemas em que os demais ramos do Direito mostrem-se incapazes de solucionar.

Nesse cenário, percebe-se que a postura flexibilizadora de garantias poderá (como já ocorre) contaminar todo o sistema de garantias, permitindo um punitivismo desenfreado de práticas de eficácia duvidosa, ligados e fundamentados por preceitos de utilitarismo prevencionista especial.

Não é uma missão fácil compreender essas mudanças que o Direito Penal vem sofrendo diante das transformações sociais aqui tratadas. A sociedade atual, que está imersa em novos riscos derivados dos incrementos tecnológicos, precisa adaptar o seu Direito Penal às novas tendências para que possa, por meio de uma sistematização democrática, proporcionar a tão sonhada segurança social sem extinguir direitos e garantias fundamentais conquistados no decorrer do tempo.

No entanto, no momento em que o mecanismo de controle mais rígido é colocado em prática como gestor dos novos riscos, é possível se verificar um conflito estrutural interno nas ciências penal e jurídica. A demasiada flexibilização dos princípios limitadores do poder punitivo do Estado acabaria levando à desestruturação do atual modelo de organização político-penal, pois um Direito Penal do risco ilimitado e vasto, que desatenda as restrições e os princípios desenvolvidos para impedir o uso excessiva da sanção penal, é incompatível com o Estado Democrático de Direito. Porém, isso não impede uma atuação penal, nem faz concluir por um Direito Penal minimalista. Apenas necessitam de adaptações principiológicas, dogmáticas e institucionais no sistema penal capaz de tornar sua intervenção diante dos novos riscos eficaz.

Não se pode negar que é necessário a inclusão, na dogmática do modelo de Direito Penal adotado, das concepções existentes na “sociedade de risco”, já que impõe a necessidade de promover a sensação de segurança e tranquilidade em um contexto marcado de alta exposição aos novos riscos criados pelos avanços tecnológicos, bem como a existência de uma criminalidade difusa que atinge bens jurídicos transnacionais e coletivos.

É relevante o uso de instrumentos penais na sociedade para uma tutela dos bens jurídicos indispensáveis, adequada para a vida em comum, na medida em resguarda dos riscos e avaliza maior segurança social, contudo, isso deve ocorrer respeitando os já citados princípios limitadores do poder punitivo estatal e as garantias do Estado Democrático de Direito, evitando excessos e outorgando proteção eficiente aos bens objeto de proteção.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Gustavo Noronha; MOREIRA, Mayume; SILVA, Juliani. A (in)observância da presunção de inocência pela mídia: uma análise dos meios de comunicação televisivos da cidade de Maringá – PR e seus reflexos nos direitos fundamentais e da personalidade. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 34, 2021, p. 227-262.

ALBRECHT, Peter-Alexis. El derecho penal en la intervención de la política populista. *In: La insostenible situación del derecho penal*. Coord. Carlos Maria Romeo Casabona. Granada: Editorial Comares, 2000.

AMARAL, Cláudio do Prado. **Bases teóricas da ciência penal contemporânea: dogmática, missão do direito penal e política criminal na sociedade de risco.** São Paulo: IBCCRIM, 2007.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas.** 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

BECK, Ulrich. **A política na sociedade de risco.** Ideias: Campinas, 2010.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo.** Hacia una nueva modernidad. Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós, 1998.

BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna.** Tradução de Magda Lopes. São Paulo:USP, 1997.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Crimes de perigo abstrato.** 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

BUERGO, Blanca Mendoza. **El Derecho Penal en la Sociedad del Riesgo.** Madrid: Civitas, 2001.

CARVALHO, Raphael Boldt de. Mídia, legislação penal emergencial e direitos fundamentais. 2009. 172 f. **Dissertação (Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais)** - Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais, Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2009. Disponível em: <http://repositorio.fdv.br:8080/handle/fdv/187> . Acesso em: 03/11/2021.

CEREZO MIR, José. Direito penal e direitos humanos: experiência espanhola e europeia. Trad. Luiz Regis Prado. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo: RT, 1994, v. 6.

CORAZZA, Thaís Aline Mazetto. **Novas tendências punitivas e o direito à intimidade.** 1. ed. Birigui:SP: Boreal, 2015. v. 1. 160p.

COSTA, Thaisa Dyala da; BODNAR, Zenildo. O Direito Penal de garantia e proteção na sociedade de risco. **Monografia** de Direito da Univali, 2010, p. 01-14. Disponível em: <http://siaibibo1.univali.br/pdf/Thaisa%20Dyala%20da%20Costa.pdf> . Acesso em: 04/11/2021.

DIAS, Jorge de Figueiredo. O direito penal entre a “sociedade industrial” e a “sociedade do risco”. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 33. São Paulo: RT, 2001.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal.** 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

FIGUEIREDO, Guilherme Gouvêa de. **Direito penal do risco, meio ambiente e conceito material de crime** (alguns apontamentos sobre a expansão do Direito Penal em confronto com seus padrões materiais de legitimidade). Disponível em: <http://www.revista.direitofranca.br/index.php/refdf/article/viewFile/68/41> . Acesso em 25 set. 2021.

GARDNER, Daniel. **Risco: a ciência e a política do medo.** trad.: Léa Viveiros de Castro e Eduardo Sússekind. Rio de Janeiro: Odisséia, 2009.

GIDDENS, Anthony; BECK, Ulrich; LASH, Scott. **Modernização reflexiva**: política, tradição e estética na ordem social moderna. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.

GOMES, Luiz Flávio, BIANCHINI, Alice. **O Direito Penal na Era da Globalização**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

GUIDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.

HASSEMER, Winfried. **Derecho penal simbólico y protección de bienes jurídicos**. Pena y Estado, Barcelona, fasc. 1, p. 23-36, 1991.

HASSEMER, Winfried. Perspectivas de uma moderna política criminal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. n. 8, p. 41-51. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994.

JAKOBS, Günther. Derecho penal del ciudadano y derecho penal del enemigo. Trad. Manuel Cancio Meliá. In: JAKOBS, Günther; CANCIO MELIÁ, Manuel. **Derecho penal del enemigo**. Madrid: Civitas, 2003.

KAZMIERCZAK, Luiz Fernando; ALVES, Fernando de Brito. O Direito Penal Diante da Sociedade de Risco: A Criminalização Motivada pelo Medo. **Conpedi Law Review**. Uruguai, v. 2, n. 4, p. 36 – 57, jul/dez2016. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/3652> . Acesso em: 03/11/2021.

LUISI, Luiz. **Os Princípios Constitucionais Penais**. 2. ed. ver. e aum. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003.

MACHADO, Marta Rodriguez de Assis. **Sociedade do Risco e Direito Penal**. Uma avaliação de novas tendências político-criminais. São Paulo: IBCCRIM, 2005.

MEDEIROS, Carlos Henrique Pereira de. Direito Penal na “sociedade mundial de riscos”- Uma aproximação da crise da ciência penal frente às exigências do contemporâneo. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, 66, 01/07/2009. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6170 . Acesso em 08/09/2021.

MENDOZA BUERGO, Blanca. **El derecho penal en la sociedad del riesgo**. Madrid: Civitas, 2001.

Neto, Hernâni Veloso. **Construção social do risco e da segurança no trabalho em contexto organizacional**. Porto: Civeri Publishing, 2013.

PEREIRA, Duarte Costa. **Nova Educação na Nova Ciência para a Nova Sociedade**. Fundamentos de uma Pedagogia Científica Contemporânea. Volume 1. Porto: Universidade do Porto. Jul/2007.

PINKER, Steven. **Os anjos bons da nossa natureza**: por que a violência diminuiu. Tradução: Bernardo Joffily e Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

PRITTWITZ, Cornelius. O Direito Penal entre Direito Penal do Risco e Direito Penal do Inimigo: tendências atuais em direito penal e política criminal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. Ano 12, n. 47, mar.-abril 2004. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

RIPOLLÉS, José Luis Díez. De lasociedaddelriesgo a laseguridadciudadana: Un debate desenfocado. **Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología** (online). 2005, n. 07-01, p. 01-37. Disponível em: <http://criminet.ugr.es/recpc/07/recpc07-01.pdf>. Acesso em: 03/11/2021.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato Social** (Título original: Le Contrat Social revisado por Antonio Carlos Marquês). Trad. Pietro Nasseti. 20. ed. São Paulo: Martin Claret, 2001.

SÁNCHEZ, Jesús-Maria Silva. **A expansão do direito penal**: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SÁNCHEZ, Jesús-María Silva. **Aproximación al Derecho Penal Contemporáneo**. Barcelona: José Maria Bosch Editor, 1992.

SOUZA, Luciano Anderson de. **Expansão do direito penal e globalização**. São Paulo: Quartier Latam, 2007.

TURESSI, Flávio Eduardo. **Bens jurídicos coletivos**: proteção penal, fundamentos e limites constitucionais à luz dos mandados de criminalização. Curitiba: Juruá, 2015.

ISSN 2236-0859

DIREITO & DESENVOLVIMENTO

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O ACESSO À JUSTIÇA COMO UM DIREITO AO
DESENVOLVIMENTO E AS REPERCUSSÕES DA
COVID-19

FILIPE LÔBO GOMES
GRACIELLE CHRYSTIANE ALVIM CAVALCANTE JORDÃO

O ACESSO À JUSTIÇA COMO UM DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E AS REPERCUSSÕES DA COVID-19

ACCESS TO JUSTICE AS A RIGHT TO DEVELOPMENT AND THE REPERCUSSIONS OF COVID-19

Recebido: 08/01/2018
Aprovado: 17/07/2022

Filipe Lôbo Gomes¹
Gracielle Chrystiane Alvim Cavalcante Jordão²

RESUMO:

Esse artigo busca refletir sobre as transformações do acesso à justiça no cenário atual, os reflexos da pandemia COVID-19 e sua relação com o direito ao desenvolvimento. Indaga-se acerca dos desafios para a efetivação desse direito no contexto atual. A pesquisa é exploratória com abordagem qualitativa, partindo da construção do conceito jurídico de desenvolvimento, suas dimensões e positividade no ordenamento jurídico. Conclui-se pela importância da atuação estatal para mitigar os efeitos da crise no acesso à justiça e assegurar esse direito como uma nova vertente ao desenvolvimento.

Palavras-chave: Pandemia. COVID-19. Direito ao Desenvolvimento. Acesso à Justiça.

JEL: O33 (Technological change)

ABSTRACT:

This article seeks to reflect on the transformations in access to justice nowadays, the reflexes of the COVID-19 pandemic and its relationship with the right to development. It asks about the challenges for the realization of this right in the current context. The research is exploratory with a qualitative approach, starting from the construction of the legal concept of development, its dimensions and positivity in the legal order. It concludes by the importance of state action to mitigate the effects of the crisis on access to justice and to ensure this right as a new aspect of development.

Keywords: Pandemic. COVID-19. Right to Development. Access to Justice.

INTRODUÇÃO

O acesso à justiça é um dos temas mais importantes e discutidos na atualidade, posto que vem passando por profundas transformações sociais e o presente artigo visa abordar essa temática dentro da esfera do desenvolvimento.

¹ Doutor em Direito pela UFPE. Professor no mestrado e na graduação em Direito da Universidade Federal de Alagoas-UFAL e do Centro de Estudos Superiores de Maceió- CESMAC, E-mail: filipelobo@uol.com.br.

² Mestranda em Direito pelo Centro de Estudos Superiores de Maceió (CESMAC). Pós-Graduada em Civil e Processo Civil pela Faculdade Maurício de Nassau (UNINASSAU). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL), E-mail: graciellealvim@hotmail.com

A construção do conceito é diretamente influenciada pela dinâmica com que se comporta a sociedade. Mauro Cappelletti refere-se ao acesso à justiça como o “espelho da cultura de uma época” (CAPPELLETTI, 1994, p. 127/143).

É preciso entender o desenvolvimento dentro da esfera qualitativa e não meramente quantitativa, relacionando-se com o grau de bem-estar social e mudança estrutural de uma dada sociedade, não limitado ao mero crescimento econômico, sendo esse critério, por si só, insuficiente.

O conceito jurídico de desenvolvimento deverá ser construído a partir de três perspectivas: socioeconômica, ambiental e cultural. As três dimensões estarão interligadas e servirão de base para a positivação dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

Amartya Sen preconiza que: “o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente.” (SEN, 2010, p.5) Assim, não há como garantir desenvolvimento sem acesso à justiça, condição para exercício das liberdades.

É importante compreender as mudanças existentes e que o Direito não pode permanecer estático frente ao desenvolvimento tecnológico. A sua modernização é imprescindível para que se alcance segurança jurídica e prestação jurisdicional ininterrupta em uma sociedade cada vez mais informatizada.

Um grande desafio é garantir o acesso aos meios tecnológicos necessários a toda população como forma de se atingir o acesso à justiça desejado, pois cada vez mais a busca e a efetividade dos direitos fundamentais estão atreladas a esse processo de modernização.

Nesse contexto, a democratização do acesso às tecnologias constitui hoje uma premissa de direitos humanos fundamentais, condição primária de acesso à justiça, sendo um braço do direito ao desenvolvimento.

Em dezembro de 2019, fomos todos expostos a pandemia Covid-19, doença identificada pela primeira vez em Wuhan, na China, assolando o Brasil e o mundo, impondo mudanças comportamentais drásticas, que fizeram reduzir as interações pessoais, nos tornando cada vez mais dependentes da tecnologia.

O Poder Judiciário como palco dessas interações relacionais não poderia ficar de fora desse novo fenômeno. O fato é que os meios digitais de resolução de conflitos cumpriram papel de destaque, na medida em que diminuíram as consequências da paralisação da atividade jurisdicional num momento em que as pretensões judicantes aumentaram exponencialmente.

Assim, pretende-se discutir como o acesso à justiça se transforma e qual a sua relação com o conceito jurídico de desenvolvimento, tomando como referenciais o grau socioeconômico e cultural da sociedade, bem como o Poder Judiciário se prepara para esses novos ecossistemas de justiça na busca de celeridade e efetividade da prestação jurisdicional.

1 CONCEITO JURÍDICO DE DESENVOLVIMENTO

Existe um conceito jurídico de desenvolvimento? Ou ele é um conceito em construção, inacabado? Apesar de ele ser mais afeto às ciências econômicas, é necessário discutir o reconhecimento do desenvolvimento como um fenômeno jurídico.

É importante ressaltar que o desenvolvimento não pode ser confundido com o simples crescimento da riqueza material produzida pelo país, numa acepção meramente quantitativa, isto é, o desenvolvimento pela sua natureza qualitativa importa uma mudança estrutural das relações econômicas de uma comunidade.

Há divergências, no mundo acadêmico, entre aqueles que aceitam a juridicidade do conceito, aqueles que rechaçam e os que o consideram um direito em processo de positivação. Vamos nos ater a perspectiva jurídica do direito ao desenvolvimento.

A Conferência Internacional de Direitos Humanos de Viena, em 1993, trouxe respaldo a essa linha de pensamento, consagrando o direito ao desenvolvimento dentro dos direitos humanos fundamentais e possibilitando um sistema normativo de proteção internacional.

Robério Nunes dos Anjos diz que “reconhecer valor jurídico ao direito ao desenvolvimento é de extrema importância para a consolidação do sistema internacional de direitos humanos e para a concretização destes no plano nacional.” (ANJOS, 2013, p.212).

A importância do reconhecimento do direito ao desenvolvimento no plano internacional deve-se a alguns fatores como a discussão sobre a emancipação econômica, social e cultural dos Estados e povos, atrelar os direitos humanos a uma perspectiva desenvolvimentista, bem como o componente ético, de solidariedade e liberdade que o conceito traduz.

Nesse sentido, Amartya Sen contribui que “o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam.” (SEN, 2010, p.11).

Partindo do pressuposto do desenvolvimento como fenômeno jurídico, ele pode ser compreendido como princípio geral orientador do sistema, possuindo, portanto, um conceito em permanente construção.

1.1 O DESENVOLVIMENTO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL/88

O direito ao desenvolvimento além de ser reconhecido dentro do sistema internacional de direitos humanos, ele deve ser identificado dentro da normatividade interna de cada país.

No tocante ao nosso ordenamento jurídico, é possível afirmar que ele tem abrigo constitucional, quando é mencionado diretamente no art.3º da Constituição Federal: “constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional (...).” (BRASIL,1988).

Há de se ressaltar que esse princípio tem natureza principiológica fundamental, porém, de caráter vinculante para todos os poderes, órgãos, agentes estatais e a sociedade em geral. Eros Grau preconiza que “se trata de um princípio constitucional impositivo ou diretriz com caráter constitucionalmente conformador.” (GRAU, 1997, p.238)

Assim é que o dispositivo constitucional serve como diretriz de política pública a ser observado pelos entes estatais na consecução dos objetivos nacionais, os quais são adaptáveis a realidades que se apresentam de tempos em tempos, trazendo uma plasticidade a esse conceito.

O desenvolvimento nacional estará atrelado à dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado brasileiro, devendo ser observado não só na esfera governamental, mas por toda a sociedade civil, que atua na promoção e fiscalização das políticas públicas.

O artigo 3º da Constituição Federal, por sua vez, não determina qual a amplitude do desenvolvimento almejado pelo constituinte originário, ou ainda, quais os instrumentos para efetivá-lo e nem como os cidadãos podem exigir-lhe o cumprimento.

Desta forma, os demais dispositivos constitucionais podem auxiliar na concretização desses valores que o legislador considera relevantes na construção do desenvolvimento. Passa-se, assim, ao estudo das dimensões socioeconômica, ambiental e cultural desse conceito.

1.2 CONCEITO PLURIDIMENSIONAL

O modelo jurídico de desenvolvimento constitucionalmente adequado, não é um modelo estanque, ou seja, ele se vale de algumas dimensões normativas para se complementar. “São elas: a dimensão socioeconômica, a dimensão ambiental e a dimensão cultural.” (CORREA, 2012, p. 269-287).

A dimensão socioeconômica não pode confundir desenvolvimento com a mera riqueza material produzida pela sociedade. O desenvolvimento não pode ter uma natureza meramente quantitativa e sim qualitativa, encontrando respaldo no art.170 da CF quando diz: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos uma existência digna (...)” (BRASIL,1988).

O desenvolvimento é um fenômeno jurídico discutido dentro do constitucionalismo social do século XX, trabalhando conceitos de bem-estar geral e justiça social. Trata-se de um discurso político social de um determinado período histórico. Nesse sentido preconiza Fábio Konder Comparato:

no ocidente, o desenvolvimento deixava de ser o produto aleatório do livre jogo das forças do mercado, para constituir-se em objetivo fundamental do Estado. O desenvolvimento como um “processo de longo prazo, induzido por políticas públicas ou programas de ação governamental em três campos interligados: econômico, social e político. (COMPARATO, 1965, p.14-26).

A dimensão ambiental diz que o modo de produção capitalista deve estar condicionado a limites físicos e biológicos do planeta e o art.125 da CF traz a sua positivação: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (...)” (BRASIL,1988).

O desenvolvimento socioeconômico e sustentável deve reconhecer ainda os direitos territoriais de outras comunidades, sua forma de produção e organização econômica. A dimensão cultural encontra respaldo no art.215 da CF: “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.” (BRASIL, 1988).

Em uma sociedade complexa e multicultural, o conceito de desenvolvimento deve ser dialético e o resultado desse conflito é a reinvenção constante da categoria desenvolvimento. O desenvolvimento pressupõe a convivência ou a tolerância com as diversidades culturais ou modos de vida. Washington Peluso Albino de Souza já percebera a necessidade de conceber o desenvolvimento como um fenômeno aberto, democrático e multicultural, “visto que é uma potencialidade, inclui a possibilidade de manterem-se e viverem na sua própria cultura, conservando-a no “equilíbrio”. (SOUZA, 2005, p.401).

Assim, a Constituição não adotou um único conteúdo jurídico de desenvolvimento previamente definido e sim uma diversidade de desenvolvimentos que se concretizam, a partir do reconhecimento da particularidade e do projeto individual/ coletivo de cada cidadão ou comunidade. Daí a importância de se conceber o modelo jurídico de desenvolvimento por meio de um espectro multidimensional.

2 O ACESSO À JUSTIÇA COMO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

O acesso à Justiça é um dos temas mais importantes e discutidos na atualidade, posto que vem passando por profundas transformações sociais, sendo condição fundamental para o exercício da cidadania e uma das vertentes do direito ao desenvolvimento.

Hannah Arendt diz “o direito fundamental de cada indivíduo, antes de qualquer dos direitos enumerados em declarações, é o direito a ter direitos, isto é, o direito de pertencer a uma comunidade disposta e capaz de garantir-lhe qualquer direito.” (ARENDR, 1989, p. 332).

Inicialmente, cumpre fazer uma digressão entre acesso à justiça e acesso ao judiciário, pois são concepções distintas. O acesso ao judiciário está contido no acesso à justiça que é mais amplo e abarca a inserção dos cidadãos nos meios de desenvolvimento social, econômico e político do ente estatal, na medida em que os prepara para a condição de agentes.

Mauro Cappelletti e Bryan Garth trazem uma premissa básica de que a justiça social, tal como desejada por nossas sociedades modernas, pressupõe o acesso efetivo, sendo mesmo a expressão de difícil definição e assim conceituam:

A expressão “acesso à Justiça é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado, o qual, primeiro, deve acessível a todos e segundo, deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.8)

O acesso à justiça tem como consequência o aumento da liberdade substantiva dos cidadãos, assegurando avanços na qualidade de vida, mesmo que isso não reflita o aumento do PIB ou renda per capita desses sujeitos, tema já abordado e consagrado de Amartya Sen, que complementa:

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. (SEN, 2010, p.11)

Por meio do acesso à justiça, “se alcançam direitos coletivos e individuais, como direitos trabalhistas, dos consumidores, direitos urbanos e agrários, alcançando toda a sociedade, o que traduz, em última análise, a capacidade do indivíduo de construir seu próprio bem-estar e desenvolver-se em sua plenitude.” (RIBEIRO; MACHADO, 2021, p.89-106).

Assim, o acesso à justiça parece ser o meio mais eficaz para a construção do desenvolvimento, posto que potencializa a cidadania e fortalece a democracia, sendo instrumento de emancipação e construção de identidade mediante dos direitos exercidos.

2.1 O ACESSO AOS MEIOS TECNOLÓGICOS COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Em 1 de dezembro de 2019 fomos todos expostos a pandemia Covid-19, doença que fora identificada pela primeira vez em Wuhan, na província de Hubei, República Popular da China.

Desse período em diante, o distanciamento social imposto como medida necessária ao enfrentamento do novo coronavírus provocou uma mudança de hábitos sem precedentes na sociedade brasileira.

O trabalho remoto, a educação à distância, a telemedicina e até mesmo as conexões interpessoais digitais, constituem uma nova demanda e necessidade social, acentuando ainda mais as desigualdades e trazendo novas matizes a esse conceito de desenvolvimento.

Por não possuir acesso à internet, uma parte considerável da população ficou impedida de recorrer a serviços imprescindíveis ao regular exercício da cidadania. A acessibilidade digital adquiriu um status de direito fundamental.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - Tecnologia da Informação e Comunicação (Pnad Contínua TIC) 2018, divulgada em 29/04/2020, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostra que uma em cada quatro pessoas no Brasil não tem acesso à internet. Em números totais, isso representa cerca de 46 milhões de brasileiros que não acessam a rede. (FREIRE, 2020).

Os dados, que se referem aos três últimos meses de 2018, mostram ainda que o percentual de brasileiros com acesso à internet aumentou no país de 2017 para 2018, passando de 69,8% para 74,7%, mas que 25,3% ainda estão sem acesso. Em áreas rurais, o índice de pessoas sem acesso é ainda maior que nas cidades, chega a 53,5%. Em áreas urbanas é 20,6%. (FREIRE, 2020).

Quase a metade das pessoas que não têm acesso à rede (41,6%) diz que o motivo para não acessar é não saber usar. Uma a cada três (34,6%) diz não ter interesse. Para 11,8% delas, o serviço de acesso à internet é caro e para 5,7%, o equipamento necessário para acessar a internet, como celular, laptop e tablet, é caro. (FREIRE, 2020).

Em 11 de abril de 2019, por meio do Decreto nº 9.756, o Governo Federal criou o portal único “gov.br”, dispondo sobre as regras de unificação de seus canais digitais. Após a decretação da pandemia pela OMS e diante da necessidade do distanciamento social, a procura pelos serviços digitais aumentou consideravelmente. (SOUZA, 2020).

Segundo consta no sítio de internet do Ministério da Economia, somente no mês de abril de 2020, foram registrados 14 milhões de acesso no portal único, representando um aumento de 108% referente ao mês anterior, sendo meta de o governo prestar 100% dos serviços digitalmente até o final de 2022.³

Assim, muitos serviços essenciais e indispensáveis ao regular exercício da cidadania passaram a ser oferecidos exclusivamente pela internet, surgindo um novo conceito de democracia. A democracia digital advém da criação de novas formas de comunicação, num espaço de participação ativa nunca visto. “O cidadão é, ainda que em sua rede social, um ator participativo, com sua opinião sendo, diretamente, influenciador e influenciado nesse sistema.” (CAVALLI; PARCHEN; FREITAS, 2021, p.112-127).

Nesse contexto, a democratização do acesso às tecnologias constitui hoje uma premissa de direitos humanos fundamentais, condição primária de acesso à justiça, sendo um braço do direito ao desenvolvimento, sendo o acesso aos insumos tecnológicos condição para o exercício dos direitos fundamentais emergentes.

2.2 AS TRANSFORMAÇÕES DO ACESSO À JUSTIÇA NO CENÁRIO PANDÊMICO

O conceito de acesso à justiça sofreu transformações, sendo que Boaventura de Souza Santos destacava que “quando a morosidade era um problema estrutural, a desconfiança generalizava-se, influenciando as percepções sociais acerca da justiça.” (SANTOS, 2008, p.93).

O momento pelo qual o judiciário brasileiro passava, antes mesmo do surto pandêmico, já reclamava mudanças sistêmicas, que foram potencializadas pelas novas demandas sociais.

³ Site do Ministério da Economia informou que no ano de 2020, o governo atinge marca de 700 serviços digitalizados em 17 meses e dobra número de acessos. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/ptbr/assuntos/noticias/2020/maio/governo-atinge-marca-de-700-servicos-digitalizados-em-17-meses-e-dobra-numero-de-acessos> Acesso em: 29 mai. 2021.

Nesse contexto, o Poder Judiciário, por meio do Conselho Nacional de Justiça-CNJ editou a Resolução n.313, de 19.03.2020, objetivando estabelecer um regime de Plantão Extraordinário, para fins de uniformizar o funcionamento dos serviços judiciários, no intuito de prevenir o contágio pelo novo Coronavírus – Covid-19, e com isso, garantir o acesso à justiça em período emergencial. (BRASIL, CNJ, 2020).

Estabeleceu o art. 4º da Resolução em comento:

No período de Plantão Extraordinário, fica garantida a apreciação das seguintes matérias: I – habeas corpus e mandado de segurança; II – medidas liminares e de antecipação de tutela de qualquer natureza, inclusive no âmbito dos juizados especiais; III – comunicações de prisão em flagrante, pedidos de concessão de liberdade provisória, imposição e substituição de medidas cautelares diversas da prisão, e desinternação; IV – representação da autoridade policial ou do Ministério Público visando à decretação de prisão preventiva ou temporária; V – pedidos de busca e apreensão de pessoas, bens ou valores, interceptações telefônicas e telemáticas, desde que objetivamente comprovada a urgência; VI – pedidos de alvarás, pedidos de levantamento de importância em dinheiro ou valores, substituição de garantias e liberação de bens apreendidos, pagamento de precatórios, Requisições de Pequeno Valor – RPVs e expedição de guias de depósito; VII – pedidos de acolhimento familiar e institucional, bem como de desacolhimento; VIII – pedidos de progressão e regressão cautelar de regime prisional, concessão de livramento condicional, indulto e comutação de penas e pedidos relacionados com as medidas previstas na Recomendação CNJ no 62/2020; IX – pedidos de cremação de cadáver, exumação e inumação; e X – autorização de viagem de crianças e adolescentes, observado o disposto na Resolução CNJ no 295/2019. (BRASIL, CNJ, 2020).

Oportuno destacar que a utilização das plataformas digitais, na solução consensual de conflitos, foi de fundamental importância no enfrentamento do surto pandêmico do Coronavírus, que assolou o mundo e o Brasil no ano de 2020.

Os meios tecnológicos de resolução de conflitos cumpriram papel de destaque, na medida em que diminuíram as consequências da paralização da atividade jurisdicional num momento em que as pretensões judicantes aumentaram exponencialmente. Segundo site do CNJ, que trouxe dados do Tribunal de Justiça de Pernambuco informando que de abril a julho de 2020 foram realizadas 4.701 audiências, 1.802 acordos, o que movimentou 31,9 milhões de reais.⁴

Assim, o acesso à justiça sofreu transformações substanciais no período pandêmico, por meio dos recursos tecnológicos garantiu-se a permanência dos serviços judiciários e evitou-se o colapso, trazendo alternativas que desafogaram a contingência e buscaram garantir a pacificação social.

3 OS DESAFIOS DA JURISDIÇÃO BRASILEIRA NO ENFRENTAMENTO DA COVID-19

A função exercida pelo Poder Judiciário se relaciona, inegavelmente, com o compromisso de desenvolvimento nacional, melhoria da qualidade de vida e prestação jurisdicional efetiva.

No tocante aos Tribunais Superiores, já fora possível observar neste tempo a atuação do Supremo Tribunal Federal, em importantíssimos e sensíveis temas para a realidade pátria, tais como:

A possibilidade de adoção por parte de estados e municípios, no âmbito de suas competências e em seu território, de medidas de restrição à locomoção durante o estado de

⁴ Site do CNJ trouxe dados de parceria do Tribunal de Justiça de Pernambuco e Defensoria Pública de Pernambuco acerca de mediação e conciliação realizadas durante o período da pandemia. Conselho nacional de justiça, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/partneria-com-defensoria-publica-amplia-a-oferta-da-conciliacao-e-mediacao-em-pernambuco/>. Acesso em 06. Jun. 2021.

emergência, sem a necessidade de autorização do Ministério da Saúde para a decretação de isolamento. (BRASIL, STF, 2020).

O deferimento de medida cautelar para afastar a exigência de demonstração orçamentária para a adoção de políticas públicas destinadas ao enfrentamento da pandemia COVID-19, que previam o afastamento de algumas exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.101/2000) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei n. 13.898/2020) no combate a pandemia. (BRASIL, STF, 2020).

No âmbito do STJ temos também alguns exemplos de matérias enfrentadas com extrema importância, entre elas:

O indeferimento do habeas corpus coletivo no qual a Defensoria Pública do Amazonas pedia a concessão de prisão domiciliar para todos os presos do regime fechado do Complexo Penitenciário Anísio Jobim, em Manaus, para que fossem considerados integrantes do grupo de risco. A Corte Superior entendeu que a pandemia não dispensa a análise da situação individual, negando prisão domiciliar coletiva no Amazonas. (BRASIL, STJ, 2020).

A determinação de que durante a pandemia do novo coronavírus (Covid-19), houvesse a manutenção dos planos de saúde vigentes, como no caso da Unimed de São José do Rio Preto/SP para que mantivesse o plano de saúde de um casal de idosos, impossibilitando a rescisão unilateral do contrato por parte da administradora, sob a alegação de contrato coletivo rescindido. (BRASIL, STJ, 2019).

Outro enfrentamento foi manter a estrutura do Poder Judiciário dentro de plataformas digitais, seja por meio de atendimentos, métodos de soluções consensuais de conflitos, julgamentos e sessões por videoconferência, representou um desafio, dadas as proporções atingidas, que vão desde a instabilidade na rede mundial de computadores até o acesso das partes aos insumos necessários a interação nesse tipo de ambiência.

3.1 AS IMPLICAÇÕES NOS MÉTODOS DE SOLUÇÕES CONSENSUAIS DE CONFLITOS

O Código de Processo Civil, por meio da Lei n.º 13.105/2015, trouxe uma nova roupagem às formas de resolução de conflitos, incentivando de maneira enfática práticas autocompositivas, como a conciliação, a mediação e a arbitragem.

Não há como negar que os Métodos de Soluções Consensuais de Conflitos, em especial a conciliação e a mediação, vem ampliando o acesso à justiça, levando a população em geral a possibilidade de resolução dos conflitos de maneira rápida, segura e de baixo custo.

É importante considerar o impacto da tecnologia e das plataformas de comunicação digital na sociedade atual e o Poder Judiciário como palco dessas interações relacionais não poderia ficar alheio a esse novo fenômeno. Nesse sentido, aduz Manuel Castells:

Um novo sistema de comunicação que fala cada vez mais uma língua universal digital, promovendo a integração global da produção e distribuição de palavras, sons e imagens de nossa cultura como personalizando-se ao gosto das identidades e humores dos indivíduos. (CASTELLS, 2005, p.40)

A Resolução 125/2010 do CNJ trouxe como hipótese de acesso à justiça, a mediação e conciliação digital, que mediante os meios eletrônicos, poderá ser considerada mais uma política de acesso, com qualidade igual ou superior àquelas oferecidas pelos meios tradicionais. Nesse sentido, faz-se oportuno registrar:

Art. 6º Para desenvolvimento dessa rede, caberá ao CNJ: (...) X - criar Sistema de Mediação e Conciliação Digital ou a distância para atuação pré-processual de conflitos e, havendo

adesão formal de cada Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal, para atuação em demandas em curso, nos termos do art. 334, § 7º, do Novo Código de Processo Civil e do art. 46 da Lei de Mediação; (Incluído pela Emenda nº 2, de 08.03.16). (BRASIL, CNJ, 2010).

O movimento do Poder Judiciário nos faz refletir sobre o cenário do acesso à justiça que se transforma e o impacto das novas tecnologias nos Meios de Resolução Consensual de Conflitos que pode se dar judicialmente, por meio de plataformas digitais como a Cisco Webex, e extrajudicialmente mediante *Startups* privadas Juster, Melhor Acordo, Acordo Net. (FREITAS, 2018).

Reconhece-se que a implementação de ODR ou Online Dispute Resolution no Brasil apresenta alguns empecilhos, ainda mais quando se analisa um país que possui uma enorme taxa de desigualdade social, em vários aspectos, entre eles, o uso da internet. (FORNASIER, 2021).

Todavia, a utilização desses sistemas começa a aparecer como alternativa eficiente a diminuição de demandas, abrindo espaço para uma forma alternativa de solução de conflitos, como a mediação online.

O período pandêmico acelerou todo esse processo, pois tem-se percebido a grande dependência de todos esses sistemas tecnológicos. Devido as regras sanitárias vigentes, muitas atividades tiveram que se adequar

uar a essa nova realidade, entre eles a ambiência virtual para a resolução de conflitos.

Assim, os métodos de soluções consensuais de conflitos já vinham passando por toda essa mudança estrutural, que foi potencializado diante da crise sanitária vigente, exigindo das instituições alternativas como a utilização dessas plataformas para pacificação das demandas emergentes.

3.2 O FUTURO DO PODER JUDICIÁRIO E OS NOVOS ECOSISTEMAS DE JUSTIÇA

É inegável as profundas transformações que o Poder Judiciário vem enfrentando nos últimos tempos. A realidade brasileira mostra-se incompatível com esse sistema judicial burocrático e conflitante.

A necessidade de uma rede colaborativa do judiciário, criando um ecossistema próprio de atores em mútua colaboração, por meio do poder público e empresas privadas, preparando pessoas para o judiciário do futuro, onde os múltiplos serviços estejam disponíveis em arquitetura de nuvens já é uma realidade.

As denominadas ODR surgiram na década de 1990 e tem entre seus maiores expoentes Ethan Katsh e Janet Rifkin que na obra “Online dispute resolution: resolving conflicts in cyberspace”, trata desses novos padrões comerciais que suscitam novas formas de resolução de disputas. Assim discorrem:

em que os padrões comerciais ainda não estão solidificados porque há novos comportamentos que muitas vezes diferem das práticas do comércio em espaços não virtuais, a tendência de surgirem conflitos é ainda maior. (KATSH; RIFKIN, 2001, p.4)

Essa rede colaborativa terá um papel fundamental na construção de novos métodos de soluções de conflitos. A título de exemplificação, a plataforma Cisco Webex, disponibilizada pelo CNJ, realizou durante a pandemia do Covid-19 mais de 182.000 audiências por videoconferência, com mais de 14.000 usuários cadastrados. (GARCIA, 2020).

Assim, o judiciário do futuro se desenha mediante novos métodos, cada vez mais recorrente das plataformas digitais. Estamos diante da chamada “Justiça Multiportas”, em que não basta que o caso seja julgado; é preciso que seja conferida uma solução adequada a contenda.

No tocante ao e-commerce, o consumo eletrônico acelerou nestes tempos de isolamento social, tendo crescido 81%, sendo impulsionado por alimentos e bebidas (aumento de 294,8% em relação a abril de 2019), instrumentos musicais (+252,4%), brinquedos (+241,6%), eletrônicos (+169,5%) e cama, mesa e banho (+165,9%).⁵

Além do modelo oficial Estatal de jurisdição, do qual não se pode prescindir, deve-se introduzir um pluralismo do tipo democrático e participativo. Nesse sentido, na obra “Pluralismo Jurídico e Novas Perspectivas dos Direitos humanos”, pontua Antonio Carlos Wolkmer:

diante dos inusitados processos de dominação e exclusão produzidos pela globalização, pelo capital financeiro e pelo neoliberalismo que vêm modificando basicamente relações sociais, formas de representação e de legitimação, ganha relevância reintroduzir politicamente o poder de ação da comunidade, o retorno dos agentes históricos, o aparecimento inédito de direitos humanos relacionados às minorias e a produção alternativa de acesso à justiça, com base no viés interpretativo da pluralidade de fontes. (WOLKMER, 2009, p.41-42).

Assim, o futuro do Poder Judiciário, mediante novos métodos de resolução de conflitos, apresenta-se como um caminho importante e uma alternativa que favoreça o acesso à justiça e eleve os indicadores de desenvolvimento, ultrapassando a refratária política do conflito que, historicamente, experimentamos.

CONCLUSÃO

O acesso à justiça é condição para o direito ao desenvolvimento, posto que o progresso, a mobilidade social, o avanço tecnológico e a autonomia individual são características de uma sociedade plural, democrática e cidadã, que tem o aparato estatal como garantidor das liberdades públicas.

O desenvolvimento como fenômeno jurídico tem respaldo nos tratados internacionais, estando erigido a categoria de direitos humanos fundamentais, conferindo proteção internacional e inserção dentro dos ordenamentos.

No que concerne ao ordenamento jurídico brasileiro, encontra-se positivado em vários dispositivos constitucionais, possuindo três dimensões normativas: a socioeconômica, ambiental e a cultural, que servem como diretriz de implementação de políticas públicas, inclusive no que se refere ao acesso à justiça.

A primeira dimensão socioeconômica diz que o desenvolvimento não pode ser confundido com o mero crescimento econômico produzido, a segunda dimensão apregoa que o crescimento econômico seja condicionado a limitações físicas e biológicas do planeta e a terceira dimensão cultural busca reconhecer o direito a diversidade e ao multiculturalismo.

O direito ao desenvolvimento reveste-se, portanto, de caráter pluridimensional, que somente serão efetivados se estivermos diante de uma ordem jurídica justa, aberta, acessível aos cidadãos, os quais atuarão como agentes transformadores do sistema, tendo em vista a dinamicidade desse conceito.

⁵ Site e-commercebrasil traz dados do crescimento exponencial do e-commerce durante a pandemia, atingindo 81% e chegando a faturar R\$ 9,4 bilhões. Disponível em: <https://www.ecommercebrasil.com.br/noticias/e-commerce-cresce-abril-fatura-compreconfie-coronavirus/>. Acesso em 06. Jun. 2021.

O acesso à justiça sofreu um forte impacto tecnológico, o que foi potencializado durante a pandemia Covid-19, que fez com que as principais portas de acesso às entidades públicas e os serviços de cidadania ficassem cada vez mais dependentes dessas plataformas digitais.

Um ponto importante e que ficou demonstrado é a desigualdade digital existente no país, fazendo surgir um novo pressuposto de acesso aos meios digitais como premissa de acesso à justiça, o qual deverá suplantar além das barreiras socioeconômicas, a cultural.

Assim, é emergente uma política pública nesse sentido, pois sem acesso à internet e recursos tecnológicos, uma parte considerável da população ficará impedida de recorrer a serviços imprescindíveis ao regular exercício da cidadania. A acessibilidade digital adquiriu, portanto, um status de direito fundamental.

O período pandêmico acelerou todo esse processo pois com as medidas de isolamento social vigentes, tornou-se grande a dependência de todos esses sistemas tecnológicos e de como o acesso à tecnologia também se tornou uma vertente do direito ao desenvolvimento.

Esse movimento do Poder Judiciário nos põe a pensar sobre o cenário do acesso à justiça que se transforma e o impacto das novas tecnologias. O surgimento de ecossistemas digitais e interdependentes, a inserção da sociedade e os novos atores que atuarão como agentes transformadores são desafios e tendências do novo direito ao desenvolvimento que se apresenta.

REFERÊNCIAS

ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva. 2013, p.212.

ARENDRT, Hannah. **Origens do Totalitarismo – Antissemitismo, imperialismo, totalitarismo**. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989, p.332.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1998.

BRASIL. Ministério da Economia. **Governo atinge marca de 700 serviços digitalizados em 17 meses e dobra número de acessos**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/ptbr/assuntos/noticias/2020/maio/governo-atinge-marca-de-700-servicos-digitalizados-em-17-meses-e-dobra-numero-de-acessos> Acesso em: 29 mai. 2021.

BRASIL. STF. **ADPF: 672 DF** – DISTRITO FEDERAL, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data da Decisão: 08/04/2020, aguardando julgamento. Disponível em <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2021.

BRASIL. STF. **ADI 6341**. Processo Nº 0088693-70.2020.1.00.0000 – DISTRITO FEDERAL, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data da Decisão: 15/04/2020, aguardando julgamento. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. Acesso em: 06 jun. 2021.

BRASIL. STJ. **RECURSO ESPECIAL Nº 1840428 SP**, Relator: Min. MARIA ISABEL GALLOTTI, Data da Publicação 18/11/2019. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portals/Paginas/Comunicacao/Noticias/Durante-a-pandemia--relatora-determina-manutencao-provisoria-de-plano-de-saude-empresarial-com- apenas-dois-usuarios.aspx>. Acesso em: 06 jun. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125**, de 29 de novembro de 2010. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/arquivo_integral_republicacao_resolucao_n_125.pdf>. Acesso em: 29 maio. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 313**, de 19 de março de 2010. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3249>. Acesso em: 05 maio. 2021.

CAPPELLETTI, Mauro. **Problemas de reforma do processo civil nas sociedades contemporâneas**. In: MARINONI, Luiz Guilherme. O processo civil contemporâneo. Curitiba: Juruá, 1994, p.127/143.

COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável direito econômico. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 353, 1965 p. 14-26.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, pag 8.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura**. Vol I. Tradução de Roneide Venancio Majer e Klaus Brandini Gerhardt. 8ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005, pag 40.

COM PANDEMIA, E-COMMERCE CRESCE 81% EM ABRIL E FATURA R\$ 9,4 BILHÕES. e-commercebrasil.2020. Disponível em: <https://www.ecommercebrasil.com.br/noticias/e-commerce-cresce-abril-fatura-compreconfie-coronavirus/>. Acesso em 06. Jun. 2021.

CAVALLI, T., PARCHEN, C. E., & FREITAS, C. (2021). **O mito da democracia digital no Brasil**. *Direito E Desenvolvimento*, 12(1), 112-127. <https://doi.org/10.26843/direitoedesenvolvimento.v12i1.1330>

CORREA, Leonardo Alves. Existe um Conceito Jurídico de Desenvolvimento? Notas da Proposta de uma Teoria Jurídica de Desenvolvimento Pluridimensional Constitucionalmente Adequada. **R. Fórum Dir. fin. e Econômico – RFDFFE I** Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 269-287, mar./ago. 2012.

FREIRE, Tamara. **IBGE: Um a cada quatro brasileiros não tem acesso à internet**. *agenciabrasil.ebc.com.br*.2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/geral/audio/2020-04/ibge-um-cada-quatro-brasileiros-nao-tem-acesso-internet>. Acesso em 06. Jun. 2021.

FREITAS, Tainá. **7 startups do mundo jurídico que promovem resolução de conflitos online**. *StartSe.com*. 2018. Disponível em: <https://www.startse.com/noticia/startups/lawtech/7-lawtechs-que-estao-promovendo-acordo-e-mediacao-de-conflito-online>. Acesso em 06. Jun. 2021.

FORNASIER, Mateus de Oliveira. As Plataformas de Solução de Litígios *Online (ODR)* e a Sua Relação com o Direito Fundamental ao Acesso à Justiça. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP** Rio de Janeiro. Ano 15. Volume 22. Número 1. Janeiro a Abril de 2021.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p.238.

GARCIA, Luiz Antonio Mendes. Inteligência Artificial no CNJ. Canal Judiciário Exponencial no YouTube, 2020. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=PFrorPF48EQ>. Acesso em 30.mai.2021.

KATSH, Ethan; RIFKIN, Janet. **Online dispute resolution: resolving conflicts in cyberspace**. San Francisco, Jossey-Bass, 2001,p.4.

PANDEMIA NÃO DISPENSA ANÁLISE DA SITUAÇÃO INDIVIDUAL, DIZ MINISTRO AO NEGAR PRISÃO DOMICILIAR COLETIVA NO AM. Superior Tribunal de Justiça, 2020. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/Pandemia-nao-dispensa-analise-da-situacao-individual--diz-ministro-ao-negar-prisao-domiciliar-coletiva-no-AM.aspx>. Acesso em 06. Jun. 2021.

PARCERIA COM DEFENSORIA PÚBLICA AMPLIA A OFERTA DA CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO EM PERNAMBUCO. Conselho nacional de justiça, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/parceria-com-defensoria-publica-amplia-a-oferta-da-conciliacao-e-mediacao-em-pernambuco/>. Acesso em 06. Jun. 2021.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; MACHADO, José Alberto Oliveira de Paula. Acesso à justiça e a defensoria pública na América Latina: Democratização de direitos como desenvolvimento. **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 8, n. 1, p. 89-106. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/413>

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-04/um-em-cada-quatro-brasileiros-nao-tem-acesso-internet>. Disponível em 29/05/2021.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez Editora, 2008, pag. 93.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade** (p. 5). Companhia das Letras. Edição do Kindle.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade** (p. 11). Companhia das Letras. Edição do Kindle.

Idem Ibidem.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. São Paulo. LTr, 2005, p.401.

SOUZA, Carlos Magno Alves de. Acessibilidade digital em tempos de pandemia: um direito fundamental. **Revista Direitos Fundamentais e Alteridade**, Salvador, v. 4, n. 2, p. 143-160, jul-dez., 2020. Disponível em: <https://cadernosdoceas.ucsal.br/index.php/direitosfundamentaisealteridade/article/view/783>.

WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo Jurídico e Novas Perspectivas dos Direitos humanos. **Jurisprudência Catarinense**, Florianópolis, v. 35, n. 118, jan./mar. 2009. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/92207>>. Acesso em: 14 mar. 2020. Pag.41 e 42.

ISSN 2236-0859

DIREITO & DESENVOLVIMENTO

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A RELEVÂNCIA DOS SERVIÇOS ECOSSISTÊMICOS NO CENÁRIO URBANO

ELENISE FELZKE SCHONARDIE
JULIANE STRADA STRADA

A RELEVÂNCIA DOS SERVIÇOS ECOSSISTÊMICOS NO CENÁRIO URBANO

THE RELEVANCE OF ECOSYSTEM SERVICES IN THE URBAN SCENARIO

Recebido: 04/10/2021
Aprovado: 17/07/2022

Elenise Felzke Schonardie¹
Juliane Strada Strada²

RESUMO:

O artigo pondera a importância dos serviços ecossistêmicos e de suas funções para os o bem-estar humano. O recorte do problema visa a análise utilitarista dada aos recursos naturais, pois são neles que se encontram os stocks de matéria prima para sobrevivência humana. Mas é preciso considerar a finitude da sua capacidade, e que os ganhos alcançados na qualidade de vida, até hoje, se deram ao custo de uma grande degradação dos serviços ecossistêmicos. Assim, objetiva-se demonstrar a funções dos serviços ecossistêmicos como fatores que contribuem para o bem-estar humano. E uma vez que a maioria da população está concentrada em centros urbanos, também objetiva deixar demonstrado a relevâncias destes serviços para formação de cidades sustentáveis. A abordagem metodológica é qualitativa, permitindo o tipo de pesquisa exploratória e descritiva por meio de procedimentos bibliográficos e documentais, fundamentada no método estrutural. Finaliza confirmando a relevância das relações entre os serviços ecossistêmicos e o bem-estar humano, sendo essas complexas e não lineares, o que requer uma nova postura por parte dos gestores públicos e dos demais setores que foram o conjunto social, para pensar, compreender e avaliar a importância da implementação dos serviços ecossistêmicos nos territórios urbanos.

Palavra-chave: Bem-estar Humano. Cidades Sustentáveis. Direito Econômico. Recursos Naturais. Serviços Ecossistêmicos.

K32 - Legislação de energia, meio ambiente, saúde e segurança

ABSTRACT:

This study evaluated the importance of ecosystem services and their functions for human well-being. Or restart the visa problem, make a utilitarian analysis given to natural resources, as these are the ones that store the stocks of raw material for human survival. But it is necessary to consider the finitude of your capacity, and what are the gains achieved in the quality of life, until today, if you have achieved a great degradation of ecosystem services. Thus, the objective is to demonstrate the functions of ecosystem services as factors that contribute to human well-

¹ Graduada em Direito pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUI (1996) é Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC (2001) e Doutora em Ciências Sociais pela Unisinos - UNISINOS (2010). Atualmente é Professora do Quadro Docente Permanente do Programa de Doutorado e Mestrado em Direitos Humanos da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUI, atuando também no curso de graduação em Direito.. E-mail: elenise.schonardie@unijui.edu.br

² Doutoranda em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal de Sergipe - UFS; Mestre em Direitos Humanos, Direito do Meio Ambiente e Novos Direitos pela UNIJUI; Pós Graduada em Direito Imobiliário, Registral e Notarial pelo Complexo de Ensino Superior Meridional - IMED; Graduada em Direito pela Universidade Luterana do Brasil - ULBRA- e em Ciências Econômicas pela Universidade de Passo Fundo - UPF. E-mail julianestrada.strada@gmail.com

being. And since the majority of the population is concentrated in urban centers, it also aims to fail to demonstrate the relevant relevance for sustainable city formation services. A qualitative methodological approach will be used, which will allow the type of exploratory and descriptive research through bibliographic and documentary procedures, based on the structural method. It concludes by confirming the relevance of the relationships between ecosystem services and human well-being, which are complex and non-linear, which requires a new posture on the part of public managers and other sectors that were the social set, to think, understand and assess the importance of implementing ecosystem services in urban territories and human settlements.

Keywords: Economic Right. Ecosystem Services. Natural Resources. Sustainable Cities. Welfare Human.

INTRODUÇÃO

O ser humano sempre foi dependente dos recursos naturais para sua sobrevivência, e a sua interferência na natureza deveria ser para que ela produzisse bons e duradouros resultados. Mas, ao contrário, o que se verificou foi uma crescente exploração de recursos minerais e biológico limitados para satisfazer as vontades ilimitadas.

Os adventos das Revoluções do Século XVIII e XIX, e das Guerras do Século XX trouxeram impactos profundos na economia, ocasionando mudanças na sociedade e nos ecossistemas. A dependência dos recursos naturais tornou-se mais intensa e célere, e as mudanças ficaram mais visíveis de uma geração para outra.

Para que o crescimento econômico fosse alcançado, deu-se uma visão demasiadamente utilitarista aos recursos naturais, servindo de base, inclusive, para o que se propunha como economia do bem-estar. Hoje percebe-se que para haver desenvolvimento, há a necessidade de se fazer um bom uso da natureza, com uma justa distribuição dos recursos e uma economia capaz de satisfazê-la.

Os recursos ambientais são indispensáveis para o desenvolvimento, porém, a modificação em seus estoques e fluxos são fatores limitadores de seu uso uma vez que possuem as funções de provisão, regulação, cultura e suporte, serviços que estão direta e indiretamente ligados ao bem-estar.

Promover o bem-estar da população é um dos objetivos globais para o desenvolvimento sustentável (ODS), e o papel dos serviços ecossistêmicos é de fundamental importância para o alcance destes objetivos. Estes serviços são essenciais para a manutenção das condições de vida, tanto econômica, social, e cultural da sociedade.

Uma vez que a população se concentra, cada vez mais, nas áreas urbanas, cresce a pressão sobre os ecossistemas, já que a urbanização é um fator de transformação do ambiente por se utilizar de grande parcela dos recursos naturais disponíveis. É preciso levar em consideração que a biodiversidade urbana é influenciada pelo estado dos ecossistemas e pelo planejamento, desenho e gestão do ambiente construído.

A conservação dos ecossistemas nativos em áreas urbanas contribui para o desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental das cidades, tornando-as comunidades sustentáveis, como proposto pelos objetivos de transformar nosso mundo, adotado pela Agenda 2030.

Assim, o estudo será dividido, primeiramente, em demonstrar a essencialidade dos serviços ecossistêmicos e suas funções para a vida humana, passando-se para análise de como estes serviços influenciam no bem-estar da população. E, uma vez que essa se concentra nas áreas urbanas, demonstrar-se-á a relevância dos serviços ecossistêmicos nas cidades, sendo

necessário políticas públicas que incluam, simultaneamente, os ecossistemas, a economia e a sociedade.

1 SERVIÇOS ECOSISTÊMICOS E SUAS FUNÇÕES

Historicamente o ser humano apresenta uma relação conturbada com a natureza, hora sendo parte exterior, hora integrando-se a ela; hora degradando-a sem parcimônia, hora fazendo um bom uso de seus recursos. Em todas as situações fica clara a relação de dependência entre indivíduo e natureza e ambos necessitam de proteção.

Larrère (1997, p. 97) bem lembra Buffon (1749), o qual diz, em tom crítico, que as necessidades humanas são “como um fio condutor no conhecimento da natureza”, propondo um estudo das “produções da natureza” na proporção da utilidade de que dela se pode tirar. O que o autor está demonstrando é a classificação utilitarista que se dá aos recursos ambientais.

Esta visão, utilitarista, da natureza não é totalmente equivocada, uma vez que é dela que se retira os recursos para a sobrevivência humana. O que não procede, é a visão de que a natureza é um material inerte, que serve de reservatório da matéria prima e de depósito para o descarte do que já não se tem mais uso, como bem relata Buarque (2009, p. 14)

Quando cheguei a Paris, em outubro de 1970, eu era um engenheiro mecânico recém-graduado carregando a arrogância do saber tecnológico e, também, um nordestino crente no papel do desenvolvimento para transformar a natureza. Para mim, e para quase todos naquele tempo, a Natureza era a despensa – de onde tiraríamos, sem parcimônia, o máximo possível – e o depósito de lixo onde poderíamos jogar todos os resíduos do processo produtivo.

O autor refere-se à síntese do modo de vida de todas as civilizações ocidentais; uma total dependência dos recursos ambientais para a sobrevivência humana. Não se pode negar que os povos antigos se fundamentaram com o uso indiscriminado destes recursos, como bem lembra Neto & May (2018, p. 388) “durante milênios a humanidade vem se beneficiando destes serviços de maneira gratuita, sem nada pagar por eles, e por isso, sem considera-los na contabilidade das ações empreendidas.” Esse é um paradigma que não se pode mais admitir na contemporaneidade. É preciso compreender a natureza e se adequar ao bom uso dela.

Este bom uso pode ser empregado como o que Larrère (1997, p. 102) chama de justiça da escassez, ou seja, quando os recursos naturais são “suficientemente raros para tornar necessária a cooperação, mas suficientemente abundantes para que a mesma seja possível.” É necessário o estabelecimento de regras para uma justa distribuição dos recursos, uma economia capaz de satisfazê-la, já que a vida humana é, irremediavelmente, dependente dos recursos gerados pela natureza e seus ecossistemas.

Os recursos ambientais são indispensáveis para o desenvolvimento, e para tanto, adquirem um *status* especial em razão da sua complexidade, do equilíbrio da sua organização, da sua capacidade de regeneração e de adaptação às mudanças, considerando a sua finitude.

O capital natural³, que corresponde ao estoque dos recursos naturais existentes, gera um fluxo de serviços tangíveis e intangíveis, direta e indiretamente essenciais ao ser humano. “É a totalidade dos recursos oferecidos pelo ecossistema terrestre que suporta o sistema econômico, os quais contribuem direta e indiretamente para o bem-estar humano” (ANDRADE, 2013, p. 43).

³ O capital natural, seguindo a definição de Wackernagel e Rees (1977), refere-se ao estoque dos ativos naturais capazes de produzir um fluxo sustentável de bens e serviços para o futuro. Não é só um inventário de recursos – inclui todos os componentes de cada ecosfera e as relações estruturais entre eles, cuja integralidade organizacional é essencial para a autoprodução continuada do sistema. Dadas as condições de deterioração ecológica global, cada geração deveria herdar um estoque de ativos biofísicos essenciais não menor que a geração anterior herdou (OLIVEIRA, 2000, p. 14).

O autor também lembra que a noção de natureza como um tipo de capital é refutada, como por exemplo Rotering (2008); Chiesura & De Groot (2003), por a considerarem demasiadamente utilitarista. No entanto, como já mencionado, não há como não se ter, em devidas proporções, esta visão. O que se faz necessário é levar em consideração todos os fluxos de benefícios proveniente dos recursos naturais. Para Andrade (2013, p. 44), ao mencionar Berkes & Folke (1994), é preciso adotar um conceito mais amplo, englobando todos os recursos presentes no conjunto dos ecossistemas, conferindo ao capital natural “um caráter multidimensional, no qual dimensões ecológicas, econômica e sociocultural estão relacionadas e se interagem para a promoção do bem-estar humano.”

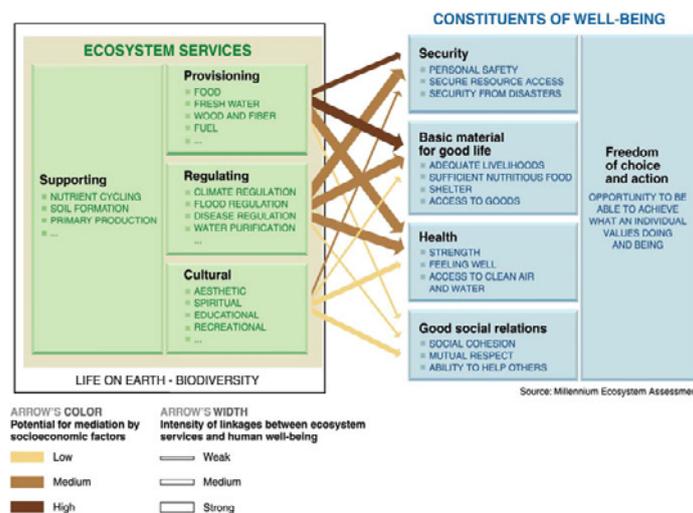
Também é preciso levar em consideração a variabilidade dos ecossistemas, que consiste na mudança dos estoques, fluxo de serviço, resiliência, perdas irreversíveis e a modificação pela ação humana, como limitadores de valoração e uso do capital natural. Em termos de produção, é dizer que o fornecimento finito do serviço do ecossistema limita a dimensão desta.

E o que pode ser considerado como serviços ecossistêmicos? Neto & May (2018, p. 386), trabalham com o conceito trazido por Daly (1997), como “os serviços prestados pelos ecossistemas naturais e as espécies que os compõem, na sustentação e preenchimento das condições para a permanência da vida humana na Terra.” Necessitam ser entendidos como a renda natural que se deve manter sem comprometer a produção futura.

Para Oliveira (2000, p. 14), os serviços ecossistêmicos “consistem de fluxos de materiais, energia e informação – a renda natural – que combinam com os serviços do capital natural e humano para produzir o bem-estar humano”. No entanto, o *Millenium Ecosystem Assessment* (MEA)⁴ revela que os ganhos alcançados na qualidade de vida e o desenvolvimento econômico ocasionado pelas mudanças realizadas no ecossistema, foram alcançados com custos crescentes na forma de degradação dos serviços ecossistêmicos, tendo a tendência de piorar durante a primeira metade deste século (MEA, 2020).

Neste mesmo estudo, o MEA classifica a estrutura dos serviços ecossistêmicos, que é composta pelos setores econômicos, ecológicos e sociológicos, que possuem as funções de provisão, regulação, cultural e suporte.

Fig. 1.. Quadro síntese *Millenium Ecosystem Assessment*. Fonte MEA (2005).



4 A Avaliação do Ecossistema do Milênio (AM) foi solicitada pelo Secretário-Geral das Nações Unidas Kofi Annan em 2000. Iniciado em 2001, o objetivo do AM era avaliar as consequências da mudança do ecossistema para o bem-estar humano e a base científica para a ação necessários para melhorar a conservação e o uso sustentável desses sistemas e sua contribuição para o bem-estar humano. A AG envolveu o trabalho de mais de 1.360 especialistas em todo o mundo. Suas descobertas, contidas em cinco volumes técnicos e seis relatórios de síntese, fornecem uma avaliação científica de ponta das condições e tendências dos ecossistemas do mundo e dos serviços que eles fornecem (como água potável, alimentos, produtos florestais, inundações, controle e recursos naturais) e as opções para restaurar, conservar ou aprimorar o uso sustentável dos ecossistemas.

Segundo Castro (2019, p. 01), entende-se por provisão a capacidade da natureza em prover água limpa e alimentos, ou seja, são bens produzidos pelos ecossistemas e consumidos pelos indivíduos. A regulação inclui os serviços, por exemplo, de polinização e clima; é como se dá a afetação dos ecossistemas no fluxo de sistemas maiores, como por exemplo, a vegetação que afeta a taxa de precipitação e infiltração das águas nos aquíferos ou rios. O cultural envolve a beleza cênica, recreação, turismo ecológico; atividades junto à natureza sempre proporcionam uma maior sensação de bem-estar. E, por fim, o suporte que são os serviços necessários para existência dos demais serviços, como por exemplo, formação do solo, habitats, ciclo dos nutrientes; são processos em segundo plano, não usados diretamente pelas pessoas.

Dentre as funções dos serviços oferecidos pelos ecossistemas pode-se citar alguns exemplos:

SERVIÇO DO ECOSSISTEMA	FUNÇÃO DO ECOSSISTEMA	EXEMPLO
Regulação climática	Regulação da temperatura global, precipitação e outros processos climáticos mediados biologicamente	Equilíbrio do CO ² /O ² , O ³ para proteção dos UVB
Regulação da água	Regulação dos fluxos hidrológicos	Provisão de água para a agricultura, ou processos industriais ou transporte
Suprimento de água	Armazenamento e retenção de água	Provisão de água por bacias, reservatórios e aquíferos
Formação de solos	Processo de formação dos solos	Intemperização de pedras e acumulação de matéria orgânica
Tratamento de resíduos	Recuperação de nutrientes <i>mobiles</i> e remoção ou quebra de excesso de nutrientes <i>xenic</i> e compostos	Tratamento de resíduos, controle de poluição e destoxificação

Fonte: Oliveira (2000, p. 16).

A abordagem dada aos serviços ecossistêmicos possibilita a visualização de que a indústria, dos mais diversos setores, é diretamente dependente dos recursos naturais. Para se ter uma ideia da dimensão destes serviços, Costanza e sua equipe, na década de 1990, estimaram uma valoração dos serviços produzidos pelo capital natural. Em 1997, os pesquisadores estimaram um valor econômico de US\$ 33 trilhões para 17 serviços dos 16 biomas existentes na Terra. Compararam este valor ao Produto Nacional Bruto global, que era de US\$ 18 trilhões e chegaram à seguinte conclusão: comparar estes valores “é um exercício que atesta a importância dos serviços dos ecossistemas para o bem-estar humano” (OLIVEIRA, 2000, p. 16).

Atualmente, os mais recentes estudos estimam um valor de US\$ 125 trilhões/ano, incluindo o valor das perdas pelas mudanças no uso da terra em US\$ 4,3 trilhões/ano (CASTRO, 2019, p. 01). Vale ressaltar que quanto mais intacto permanecer o ecossistema, acarretará um maior fundo fornecedor dos serviços ecossistêmicos.

No entanto, o que não se conhece é qual a capacidade de disponibilidade desses serviços, ou seja, até quando o estoque natural do planeta comportaria às necessidades humanas. Mesmo não sendo possível precisar esta capacidade, Romeiro (2018, p. 7) diz que é preciso criar condições socioeconômicas, institucionais e culturais, estimulando um progresso tecnológico poupador dos recursos naturais e uma mudança nos padrões de consumo.

Diante do cenário incerto, é relevante considerar o princípio da precaução: agir sem esperar para ter certeza, ou seja, o princípio da precaução estabelece que, diante da dúvida e da incerteza científica a respeito da segurança e uso de substâncias e tecnologias deve-se adotar uma posição precavida “[...] com responsabilidade e cautela que demanda a importância existencial dos bens jurídicos ameaçados (vida, saúde, qualidade ambiental e até mesmo, em alguns casos, a dignidade da pessoa humana), inclusive em vista das futuras gerações” (SARLET, 2017, p. 215).

Também é relevante observar que os serviços ecossistêmicos apresentam, dentro de suas características, uma em especial: a da improbabilidade de se conseguir desenvolver produtos substitutos. Os elementos estruturais de um ecossistema compreendem os recursos bióticos e abióticos (minerais, árvores, plantas e animais) que, em conjunto, produzem funções ou serviços ecossistêmicos (DALY & FARLEY, 2004).

É inconcebível a ideia de criar, o que quer que seja, sem a presença dos fluxos de recursos naturais. Toda estrutura proporcionada pelos ecossistemas é que dá a condição de existência garantindo-se o bem-estar das sociedades. Por outro lado, toda a produção traz impactos aos serviços ecossistêmicos e suas funções. O que se faz necessário é uma atribuição eficiente dos recursos naturais, permanecendo dentro dos limites ecológicos, garantindo-se o bem-estar para esta e as futuras gerações.

2 SERVIÇOS ECOSISTÊMICOS COMO FATORES CONTRIBUINTES DO BEM-ESTAR HUMANO

Em tempos idos, quando da faculdade de Ciências Econômicas, uma das preocupações estudadas era por que a economia é instável. O que se buscava, e busca-se até hoje, é um crescimento uniforme e estável para a economia. Até aí, tudo certo. O problema se concentra na ideia do pensamento neoclássico, o qual só inclui, nas fases do Ciclo Econômico, fatores como emprego e renda; produção e consumo.

Wonnacott (1982) mostra que os estudos das fontes de instabilidade inclinavam-se, somente, para: investimento, consumo, exportações líquidas e compras de bens e serviços por parte de governo. Percebe-se que em momento algum inclui-se a capacidade dos recursos naturais, tampouco o bem-estar da população. Nesse sentido bem nos lembra Daly; Farley (2004, p 87) as palavras de John Stuart Mill (1857):

Se o mundo tiver de perder aquela grande porção do seu caráter agradável que deve às coisas que o ilimitado crescimento da riqueza e da população extirparia dele, pelo mero propósito de permitir o sustento de uma população maior, mas não mais feliz ou melhor, espero sinceramente, a bem da posteridade, que os homens se contentem em serem estacionários, muito antes que a necessidade os mova.

O que Mill, com sua economia clássica, estava manifestando é que para uma economia estável, há a necessidade de manter constante os *stocks* de riqueza e população a níveis suficientes para uma longa e boa vida. O que interessa é ser melhor, não maior, conceito que não foi incorporado pela economia neoclássica.

Andrade (2008) credita a Mill, Ricardo e Smith uma preocupação com a relação entre crescimento econômico e meio ambiente. Nos modelos de crescimento dos séculos XVIII e XIX, tais autores postulavam a necessidade de um “estado estacionário”, já que existe a “finitude dos recursos naturais e a impossibilidade de crescimento ilimitado da produtividade

apresentavam-se como um empecilho à continuidade de expansão do sistema econômico” (ANDRADE, 2008, p. 07).

Com a instituição da escola neoclássica a preocupação que havia com o esgotamento dos recursos naturais, não é mais considerada, uma vez em que se acreditava que a tecnologia equalizaria a escassez dos recursos naturais.

Hodiernamente, quando se fala em desenvolvimento vem à mente o que já dizia Schumpeter (1935): existe uma diferença entre crescimento econômico e desenvolvimento econômico. O primeiro representa um aumento de renda; já o segundo é um conjunto de transformações sociais e políticas que ocorrem no âmbito interno de um país. Percebe-se, então, que o direito ao desenvolvimento é muito mais complexo do que o direito ao crescimento econômico.

Segundo Rawls (1997), o sistema econômico é regulador dos bens que são produzidos e dos seus respectivos meios de produção, ou seja, quem os recebe e em troca de quais contribuições. É possível, assim, avaliar o tamanho da fração de recursos sociais que é destinada à poupança e aos provimentos de bens públicos, cujos ideais devem ser ordenados a satisfazer os princípios da justiça.

“Satisfazer os princípios da justiça” é, também, dar respostas justas aos conflitos de natureza socioambiental. Para Vinha *et.al* (2018, p. 269) “no mundo real, economia e sociedade estão entrelaçadas e o mercado não é uma instituição perfeita.” Uma das falhas está na incapacidade de responder aos conflitos socioambientais.

Os economistas neoclássicos se veem pressionados a incorporar, mais fortemente, mecanismos que considerem a problemática ambiental. “Isso porque o sistema econômico é visto como a principal fonte de pressão sobre o meio ambiente, sendo necessário, pois, que a análise econômica dominante apresentasse respostas sobre sua relação traumática com os sistemas naturais (ANDRADE, 2008, p. 10).

Ainda nas primeiras décadas do Século XX já se concebia a ideia de que o meio ambiente é, ao mesmo tempo, fornecedor de materiais e receptor de resíduos, levando à preocupação da análise econômica. Surge, então à Teoria do bem-estar (*welfare economics*) e dos bens públicos de Pigou referida por Andrade (2008).

Essa teoria define o meio ambiente, na sua função de receptor, como bem público, considerando a poluição uma externalidade negativa. Busca, também, entender quais os danos que a poluição causa ao meio ambiente e os custos e benefícios para adoção de mecanismos de controle da poluição. Em última instância, a economia da poluição tenta apreender as implicações da poluição na geração da eficiência de Pareto⁵ (ANDRADE, 2008).

As ciências econômicas estudam a atividade produtiva, as variações e combinações nas alocações dos fatores de produção – terra, capital, trabalho, tecnologia, capacidade gerencial –, a distribuição de renda e, sobretudo, os problemas referentes ao uso eficiente dos recursos materiais escassos para a produção de bens. Ao se comparar o fator “terra” como recurso natural, percebe-se sua escassez, necessitando-se, talvez, voltar à condição de Pareto⁶ – sem considerar o “utilitarismo”, que acarreta um distanciamento entre ética e economia – no que diz respeito ao bem-estar.

5 O economista Vilfredo Pareto especificou uma condição para a alocação ótima ou eficiente de recursos, que é conhecida como a **condição de Pareto**, que a aplicou a uma situação de mercado. Quando a condição é satisfeita, é impossível que um indivíduo ganhe sem que outro tenha uma perda. Portanto, quando a condição de Pareto é satisfeita, é impossível que todos os indivíduos ganhem numa troca posterior. Quando a condição de Pareto não é satisfeita, há possibilidade (pelo menos em princípio) de que pelo menos um indivíduo obtenha um ganho sem causar prejuízo a qualquer outro, conseqüentemente, todos os indivíduos podem lucrar numa troca posterior (MILLER, 1981, p. 440, grifo do autor).

6 Uma alteração que faz com que pelo menos um indivíduo progrida e que nenhum piore de situação constitui uma melhora no bem-estar social. Por outro lado, uma alteração que não causa nenhuma melhora, mas que causa a piora da situação de uma pessoa resulta numa redução do bem-estar social (MILLER, 1981, p. 441).

Nessas circunstâncias percebe-se que o conceito da teoria do bem-estar se encaixa perfeitamente na atualidade, pois em alusão à condição de Pareto pode-se afirmar que um indivíduo é o meio ambiente, e o outro o crescimento econômico. Não há como haver um crescimento sustentável, com a promoção do bem-estar, com a degradação do meio ambiente, pois aqui um melhoraria e outro regrediria, não havendo uma alocação eficiente dos recursos.

Não há dúvidas que os serviços ecossistêmicos são essenciais para a manutenção das condições de vida, tanto econômica, social, como para identificação cultural da sociedade. É preciso integra-los nas tomadas de decisões, adotando-se abordagens que incluam, simultaneamente, os ecossistemas, a economia e a sociedade.

Para Costanza (2001), na interpretação de Andrade (2013, p. 179), a integração das várias abordagens traz um paradigma transdisciplinar levando em consideração os objetivos de “sustentabilidade ecológica, justiça distributiva e eficiência econômica”, condizente com as premissas básicas de aumento do bem-estar.

Toda a degradação gerada nos ecossistemas naturais gera um impacto no bem-estar da população, muito embora não se encontre totalmente compreendidas, as relações entre o bem-estar e os serviços ecossistêmicos são complexas, e não lineares. Como explica Andrade (2013, p. 61), quando há abundância do serviço ecossistêmico em relação à sua demanda, o incremento marginal representa apenas uma pequena contribuição ao bem-estar humano. Por outro lado, quando os serviços ecossistêmicos se tornam escassos, “um decréscimo em seu fluxo pode reduzir substancialmente o bem-estar” (ANDRADE, 2013, p. 61).

Talvez, um dos aspectos que justifica esta percepção, seja em relação a abordagem, demasiadamente, utilitarista que se dá à avaliação de bem-estar e felicidade ainda hoje, uma vez que muitos dos serviços ecossistêmicos não contribuem diretamente para o bem-estar pessoal. Como bem lembra Sen (2011, p. 306) “o utilitarismo foi por um tempo muito longo algo como a teoria oficial da economia do bem-estar, embora (como mostra a brilhante análise de John Roemer) hoje existam muitas teorias atrativas”.

Promover o bem-estar para todas as pessoas, em todas as idades é um dos os 17 objetivos globais para o desenvolvimento sustentável (ODS), e o papel dos serviços ecossistêmicos é de fundamental importância para o alcance destes objetivos. Muito embora saúde e bem-estar estejam contemplados como o objetivo número três, todos os demais objetivos estão, direta ou indiretamente, ligados ao bem-estar e os ecossistemas. Toma-se por exemplo os objetivos de fome zero e agricultura sustentável, ou consumo e produção responsáveis, os quais são dependentes dos serviços ecossistêmicos de provisão e suporte.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) também incluiu em seu índice a dimensão do bem-estar subjetivo, com o objetivo de tentar medir a felicidade. Como bem expõe Sen (2011, p. 307) “é difícil negar que a felicidade seja extremamente importante e que temos muito boas razões para buscar promover a felicidade das pessoas, incluindo a nossa.”

A capacidade de ser feliz é também um aspecto fundamental da liberdade que temos boas razões para valorizar. A perspectiva da felicidade ilumina uma parte extremamente importante da vida humana Além de sua própria importância, a felicidade também pode ser vista como tendo algum interesse probatório e pertinência. Temos de levar em conta o fato de que a realização de outras coisas que com efeito valorizamos (e temos razão para valorizar) frequentemente influencia nossa sensação de felicidade – gerada por essa realização (SEN, 2011, p. 310).

É um desafio fascinante mas não cabe, por ora, aprofundar-se nele, mas é imperioso a colocação de uma publicação realizada pela OCDE com as diretrizes para a mensuração do bem-estar subjetivo.



Fonte: Slider Player: Agenda 2030 e felicidade interna bruta

De acordo com a publicação da OCDE cada domínio compreende uma séria de significações, e representam:

Bem-estar Psicológico	Satisfação de Vida; Emoções Positivas e Negativas; Espiritualidade
Saúde	Saúde Mental; Estado de Saúde Autorrelatado; Dias Saudáveis; Incapacidade
Uso do Tempo	Trabalho; Sono
Educação	Alfabetização; Escolaridade; Conhecimento; Valor
Diversidade Cultural e Resiliência	Falar idioma nativo; Participação Cultural; Habilidades Artísticas
Bom Governo	Desempenho do Governo; Direitos Fundamentais; Serviços; Participação Política
Vitalidade da Comunidade	Doações (tempo e dinheiro); Relacionamento com a Comunidade; Família Segurança
Diversidade e Resiliência Ecológica	Questões Ecológicas; Responsabilidade em Relação ao Ambiente; Dano à Vida Selvagem (Rural); Problemas de Urbanização
Padrões de Vida	Patrimônio, Moradia, Renda <i>per capita</i> Familiar

Fonte: Carvalho e Barcellos (2018)

De modo geral, pode-se dizer que os serviços prestados pelos ecossistemas interferem na qualidade de vida das populações. Qualquer que seja a interferência praticada nos estoques de recursos naturais refletirá no bem-estar humano. Toma-se como exemplo o simples fato de se desfrutar da sombra de uma árvore em um parque da cidade, de caminhar à beira da praia

ou de um lago. São serviços ecossistêmicos que, sequer, são percebidos e incorporados na consciência humana a sua essencialidade para o aumento do bem-estar.

3 A RELEVÂNCIA DOS SERVIÇOS ECOSSISTÊMICOS NAS CIDADES

Para quem leu “A Cidade Antiga” de Fustel de Coulanges, lembrará que a formação das cidades se deu quando diversas fratrias puderam se reunir em uma só tribo, respeitado o culto de cada uma delas. Deste momento em diante, as famílias formaram fratrias, muitas fratrias a tribo e muitas tribos a cidade, e assim, a sociedade humana foi se alastrando-se paulatinamente.

Atualmente, segundo dados do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU, (population.un.org), em 2019, 55,3% da população mundial é considerada urbana, ou seja, 4,2 bilhões de pessoas. As estimativas para o ano de 2050, é que esse percentual atinja 66% da população mundial vivendo em centros urbanos.

Esse crescimento se dá, em grande parte pelo afluxo das populações oriundas das migrações rurais para a cidade. Segundo Morin (2013, p. 243) “uma população cada vez mais numerosa vai buscar ali a solução para sua miséria. Para ela, a cidade surge como alternativa de progresso, de oportunidades de trabalho, mas também como um espaço de liberdade e um lugar essencial para se viver.”

Com o crescimento urbano, cresce também a pressão sobre os ecossistemas, uma vez que se utilizará de grande parcela dos recursos naturais disponíveis das cidades, e conseqüentemente aos serviços ecossistêmicos. Como já comentado, estes serviços representam benefícios diretos e indiretos obtidos pelo indivíduo a partir do seu funcionamento.

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) divulgou “O Panorama da Biodiversidade nas Cidades” o qual reforça o entendimento de que “a urbanização transforma diretamente o ambiente biofísico e altera as condições de vida dos organismos, gerando novas pressões de seleção e adaptações” (2012, p. 10).

Os serviços ecossistêmicos (e ambientais) são as contribuições diretas e indiretas dos ecossistemas para o bem-estar humano. As cidades dependem de ecossistemas localizados dentro e fora do ambiente urbano para obter uma ampla variedade de bens e serviços que são essenciais para a sustentabilidade econômica, social e ambiental. Os ecossistemas têm o potencial, nas cidades, de regular o clima, proteger contra riscos, satisfazer necessidades energéticas, dar suporte à agricultura, prevenir a erosão do solo e propiciar oportunidades para recreação e inspiração cultural. Em muitas áreas urbanas, particularmente em áreas contaminadas e outras áreas urbanas sem uso, existem amplas oportunidades para criar ecossistemas funcionais novos que gerem serviços que promovam o bem-estar dos habitantes urbanos (Panorama da Biodiversidade nas Cidades, 2012, p. 10).

São inúmeros os habitats encontrados nas áreas urbanas, como por exemplo, manguezais, pântanos e remanescentes de florestas, os quais são responsáveis pela geração de muitos serviços ecossistêmicos. Um dos elementos mais comum que compõem o ecossistema urbano são as denominadas florestas urbanas. Segundo Muñoz e Freitas (2016), são os remanescentes florestais naturais das áreas urbanas que permitem a oferta dos serviços ecossistêmicos para o bem-estar da população, uma vez que as áreas verdes possuem um potencial em propiciar qualidade ambiental à população.



Foto: Ricardo Stricher (PMPA)



Foto: br.pinteres

Estas imagens são da rua Gonçalo de Carvalho, em Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, que aprovou a Lei Municipal nº 11.292, de 05 de junho de 2012, declarando áreas de uso especial os logradouros públicos considerados “Túneis Verdes”. Segundo o relatório da CDB, “além de servirem como uma conexão ecológica, as árvores ajudam a reduzir o efeito de ilha de calor urbana, melhoram a qualidade do ar, reduzem o impacto da chuva e alagamento e aumentam o valor da propriedade” (Panorama da Biodiversidade nas Cidades, 2012, p. 24).

Um dos maiores desafios, para o planejamento urbano no século XXI é a identificação e a gestão dos serviços ecossistêmicos em áreas urbanas. Panasolo, *et al* (2019), interpretam Rockström (2015), o qual afirma ser necessário um estudo dos padrões e processos dos ecossistemas urbanos para formulação de uma política pública capaz de direcionar a conservação das áreas verdes imersas em áreas urbanas, as quais fornecem serviços e bem-estar à população.

É preciso levar em consideração que a biodiversidade urbana é influenciada pelo estado dos ecossistemas circundantes originais e pelo planejamento, desenho e gestão do ambiente construído. Segundo o relatório do Panorama da Biodiversidade nas Cidades (2012), estes elementos são influenciados pelos valores econômicos, sociais e culturais e pela dinâmica das populações humanas. Daí a importância da conservação dos ecossistemas nativos em áreas urbanas, especialmente por causa da atual taxa de urbanização.

As áreas verdes são vistas como principais ícones para defesa do meio ambiente nos centros urbanos, haja visto a degradação e o pouco espaço que lhes é destinado e a qualidade de vida que estas proporcionam. As áreas verdes são indispensáveis para o desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental e contribuem para tornas as cidades e comunidades sustentáveis, objetivo número 11⁷ dos 17 objetivos para transformar nosso mundo adotado pela Agenda 2030 da ONU, em setembro de 2015.

Os exemplos de gestão dos serviços ecossistêmicos demonstrado neste artigo podem ser pensados e levados para as áreas urbanas de inúmeras cidades brasileiras, como uma maneira de implementação e valorização desses serviços em prol do bem-estar humano. Isso pode ser o início de uma perspectiva, necessariamente, transdisciplinar, complexa e não linear que agrega qualidade ambiental às cidades, por meio dos serviços ecossistêmicos.

CONCLUSÃO

Primeiramente, o trabalho ocupou-se em demonstrar a intrínseca relação de dependência da vida humana com os recursos naturais. Sendo esses recursos naturais considerados como capital natural, ao qual se atribui um caráter multidimensional, no qual dimensões ecológicas, 7 ODS 11 - Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

econômica e sociocultural estão relacionadas e se interagem para a promoção do bem-estar humano.

Nesse sentido, os serviços ecossistêmicos consistem de fluxos de materiais, energia e informação – a renda natural – que combinam com os serviços do capital natural e humano para produzir o bem-estar humano. Contudo, essa perspectiva conceitual não era considerada pela economia. A escola econômica clássica ocupava-se da ideia de uma economia estável, para a qual havia a necessidade de manter constante os *stocks* de riqueza e população a níveis suficientes para uma longa e boa vida; pois o que interessava, àquela época era ser melhor, não maior. No entanto, tal conceito que não foi incorporado pela economia neoclássica.

Contemporaneamente, os serviços ecossistêmicos passaram a integrar e ser considerados pela economia, como um importante fator para o desenvolvimento e bem-estar das sociedades. Nessa perspectiva, o MEA classifica a estrutura dos serviços ecossistêmicos composta pelos setores econômicos, ecológicos e sociológicos, que possuem as funções de provisão, regulação, cultural e suporte, imbricadas uma na outras; para que por meio desses serviços, as contribuições diretas e indiretas dos ecossistemas para o bem-estar humano sejam percebidas no cotidiano das cidades. Também, demonstrou-se que a OCDE passou a considerar os serviços ecossistêmicos ao estabelecer as diretrizes para a mensuração do bem-estar subjetivo nas sociedades.

Dessa forma, evidenciou-se a relevância de abordagens teóricas e empíricas que incluam, simultaneamente, os ecossistemas, a economia e a sociedade. Esta integração das várias abordagens revela um paradigma transdisciplinar que leva em consideração os objetivos de “sustentabilidade ecológica, justiça distributiva e eficiência econômica”, condizente com as premissas básicas de aumento do bem-estar, em consonância com os objetivos da Agenda 2030 da ONU.

Porém, é importante frisar que as relações entre o bem-estar e os serviços ecossistêmicos são complexas, e não lineares; o que requer uma nova postura não apenas dos gestores públicos, mas, também, de todos os demais setores que formam o conjunto social, para pensar, compreender e avaliar a importância da implementação dos serviços ecossistêmicos nos territórios urbanos. É preciso levar em consideração que a biodiversidade urbana é influenciada pelo estado dos ecossistemas circundantes originais e pelo planejamento, desenho e gestão do ambiente construído. E, o bem-estar humano tem uma relação intrínseca com a existência desses serviços ecossistêmicos.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Daniel Caixeta. Economia e meio ambiente: aspectos teóricos e metodológicos nas visões neoclássicas e da economia ecológica. *In Leituras de Economia Política*, Campinas, (14): 1-31, ago-dez.2008. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/>. Acessado em 14/03/2020.

_____. **Valoração econômica-ecológica: bases conceituais e metodológicas**. São Paulo: Annablume, 2013. Série ECO-ECO.

BUARQUE, Cristóvam. Prefácio. *In Sachs, Ignacy. Caminhos para o desenvolvimento sustentável* / organização Paula Yone Stroh. – Rio de Janeiro: Gramond, 2009.

CASTRO, Paula Drummond de. Desmistificar a valoração dos serviços ecossistêmicos ainda é o principal desafio. *In Serviços ecossistêmicos pelas lentes empresariais – BPBES* Disponível em www.bpbbs.net.br/servicos-ecossistemicos-pelas-lentes-empresariais/. Acessado em 17/07/2019

DALY, Herman; FARLEY Joshua. **Economia ecológica: princípios e aplicações**. Trad. de Alexandra Nogueira et al. Lisboa: Instituto Piaget, 2004.

LARRÈRE, Catherine ; LARRÈRE Raphael. **Do bom uso da natureza: para uma filosofia do ambiente**. Trad. de Armando Pereira da Silva. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

MEA-Millennium Ecosystem Assessment. **Relatório de avaliação do milênio**. Disponível em: <https://www.millenniumassessment.org/en/index.html>. Acessado em 05/07/2020.

MILLER, R. L. **Microeconomia: teoria, questões e aplicações**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1981.

MORIN, Edgar. **A via para o futuro da humanidade**. Trad. de Edgar de Assis Carvalho e Mariza Perassi Bosco. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

MUÑOZ, Angélica Maria Mosquera; FREITAS, Simone Rodrigues. Importância dos serviços ecossistêmicos nas cidades: revisão das publicações de 2003 a 2015. *In Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade – GeASVol. 6, n. 2. Maio/Agosto 2017.*

NETO, Fernando Cesar da Veiga; MAY, Peter H. Instrumentos econômicos para compensar a provisão de serviços ambientais. *In May, Peter H. Economia do meio ambiente: teoria e prática – 3ª ed.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2018.

OLIVEIRA, Maria Celina Santos de. **Economia ecológica, sustentabilidade e uso do solo**. Redes. Santa Cruz do Sul, RS: Ed. UNISC, set./dez. 2000, v. 5, n. 3.

ONU. **Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (DESA)**. Disponível em <https://nacoesunidas.org/acao/desenvolvimento/>. Acessado em 05/07/2020.

PANASOLO, Alessandro; FRANKLIN, Galvão; HERMES, Yukio Higachi; OLIVEIRA, Edilson Batista de; CAMPOS, Fernando; WROBLEWSKI, Carlos Augusto. Percepção dos serviços ecossistêmicos de áreas verdes urbanas de Curitiba/PR. *In BIOFIZ Scientific Journal. v.4 n. 1, p. 70-80, 2019.*

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Trad. de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Economia ou economia política da sustentabilidade. *In May, Peter H. Economia do meio ambiente: teoria e prática – 3ª ed.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. – 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017

Secretariat of the Conention on Biological Diversity. **Cities ans biodiversity outlook**. Montreal, 2012. Disponível em: <https://www.mma.gov.br> Panorama da biodiversidade nas cidades. Acessado em 08/07/2020.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Trad. de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SCHUMPETER, Joseph A. **Theory of economic development**, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1935.

VINHA, Valéria da; DUARTE, Francisco José Mendes; DABUL, Marcia Silva As empresas e o desenvolvimento sustentável: a trajetória da construção de uma convenção. *In* May, Peter H. **Economia do meio ambiente: teoria e prática** – 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2018.

WONNACOTT, Paul; WONNACOTT, Ronald. **Economia**. Trad. Yeda Rorato Crussius & Carlos Augusto Crussius. – São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982.

ISSN 2236-0859

DIREITO & DESENVOLVIMENTO

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

DIREITO AO DESENVOLVIMENTO COMO DIREITO
HUMANO INCONDICIONAL: CRÍTICA AO PACTO DE
DESENVOLVIMENTO DE ARJUN SENGUPTA

DANILO LUCHETTA PRADO
JOSUÉ MASTRODI
VINÍCIUS GOMES CASALINO

DIREITO AO DESENVOLVIMENTO COMO DIREITO HUMANO INCONDICIONAL: CRÍTICA AO PACTO DE DESENVOLVIMENTO DE ARJUN SENGUPTA

RIGHT TO DEVELOPMENT AS AN UNCONDITIONAL HUMAN RIGHT: CRITICISM OF ARJUN SENGUPTA'S DEVELOPMENT COMPACT

Recebido: 31/08/2021
Aprovado: 17/07/2022

Danilo Luchetta Prado¹
Josué Mastrodi²
Vinícius Gomes Casalino³

RESUMO:

O presente artigo tem por objeto de estudo o direito ao desenvolvimento como direito humano. Conforme se apura da literatura pertinente ao tema, verifica-se que a realização desse direito encontra uma série de óbices, de modo que são formuladas propostas para sua implementação. Dentre essas propostas, destaca-se o pacto de desenvolvimento, formulado por Arjun Sengupta, que propõe a pactuação visando reciprocidade de obrigações entre o Estado provedor das condições do direito ao desenvolvimento e o Estado destinatário. Diante desse cenário, o presente artigo sustenta a hipótese de que a proposta de Sengupta, ao exigir condições para a realização de um direito humano, escapa à tradição dos direitos humanos. Adotou-se o método hipotético-dedutivo, de sorte que se busca a confirmação da hipótese por meio da revisão de literatura sobre o tema. Para isso destacam-se, entre outros, os trabalhos de Arjun Sengupta, Peter Ulvin e Laure-Hélène Piron. O trabalho conclui que, embora o pacto de desenvolvimento tenha seus méritos, sua utilização configura o condicionamento de um direito humano, cenário inaceitável conforme a tradição dos direitos humanos.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Desenvolvimento social. Direito ao desenvolvimento. Pacto de desenvolvimento. Cooperação internacional.

K33, K38

ABSTRACT:

This article aims to study the right to development as a human right. As it is clear from the literature relevant to the topic, it appears that the realization of this right encounters a series of obstacles, so

¹ Mestre em Direito e Especialista em Processo Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. E-mail: danilo_lprado@hotmail.com

² Professor do programa de pós-graduação em direito da PUC-Campinas. Doutor em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela USP. E-mail: mastrodi@gmail.com

³ Professor titular (categoria A1) da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUCAMP). Orientador de mestrado, está vinculado à linha de pesquisa Direitos Humanos e Políticas Públicas do Programa de Mestrado em Direitos Humanos e Desenvolvimento Social, com pesquisas sobre mudanças estruturais da economia capitalista e políticas públicas e análise crítico-positiva dos direitos humanos. Pós-Doutor pelo Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP). Doutor e Mestre pelo Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (Largo São Francisco-USP), instituição pela qual obteve o grau de bacharel em direito. Pós-doutorado em andamento pelo Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP). E-mail: viniciuscasalino@gmail.com

that proposals for its implementation are formulated. Among these proposals, the development compact stands out, as formulated by Arjun Sengupta, which proposes an agreement aiming at reciprocity of obligations between the State providing the conditions for the right to development and the State receiving it. Given this scenario, the present article supports the hypothesis that Sengupta's proposal, by demanding conditions for the realization of a human right, escapes the tradition of human rights. The hypothetical-deductive method was adopted, so that the hypothesis is confirmed by reviewing the literature on the topic. For this, among others, the works of Arjun Sengupta, Peter Ulvin and Laure-Hélène Piron stand out. The work concludes that, although the development compact has its merits, its use constitutes the conditioning of a human right, an unacceptable scenario according to the tradition of human rights.

Keywords: Human rights. Social development. Right to development. Development compact. International cooperation.

INTRODUÇÃO

O tema do desenvolvimento já há muito ultrapassa o caráter meramente econômico. Destaca-se, por exemplo, a noção do desenvolvimento como liberdade, amplamente trabalhada por Amartya Sen (1999, p. 03), oportunidade em que o autor retrata que o desenvolvimento consiste na remoção das maiores fontes de “não-liberdade”: pobreza, tirania, poucas oportunidades econômicas, privações sociais, negligência do uso de instalações públicas e intolerância ou ultratividade de Estados repressivos.

Nesta senda, o presente trabalho tem por objeto o direito ao desenvolvimento, um dos direitos humanos com reconhecimento mais recente e cuja implementação ainda desperta uma série de debates, em especial no que toca ao ambiente da cooperação internacional. A construção realizada sobre o direito ao desenvolvimento, na esfera internacional, demonstra que este consiste em um direito a ser exercido pelos povos e Estados subdesenvolvidos com o intuito de promover um cenário econômico e social mais igualitário.

Mesmo partindo dessa concepção, o objeto de estudo aqui destacado ainda oferece muitos desafios. Desde questões elementares, como o próprio conteúdo desse direito, até pontos de complexidade, como a existência de um dever dos países desenvolvidos em promover o desenvolvimento daqueles que seriam os destinatários de tal direito ou, ainda, a maneira como tais medidas serão implementadas pela comunidade internacional.

Sobre o direito ao desenvolvimento, é importante o destaque às contribuições oferecidas por Arjun Sengupta. Em suas obras sobre o tema, o autor desenvolveu a noção de que o direito ao desenvolvimento poderia ser implementado por meio do chamado pacto de desenvolvimento [*development compact*]. Por meio desse instrumento, os países desenvolvidos e os países destinatários firmariam obrigações múltiplas e recíprocas para que assim houvesse a promoção de medidas relativas ao direito ao desenvolvimento.

Assim, a relação proposta pelo pacto de desenvolvimento parece atribuir uma qualidade peculiar ao direito ao desenvolvimento, qual seja, a criação de condições para sua concessão aos seus destinatários. Desse modo, o trabalho sustenta a hipótese de que a proposta do pacto de desenvolvimento torna o direito humano ao desenvolvimento um direito condicionado. Uma vez confirmada, a hipótese demonstra que a proposta de Arjun Sengupta, na medida em que estabelece condicionamentos, escapa à teoria tradicional dos direitos humanos, uma vez que estes são dotados de universalidade, irrenunciabilidade e inalienabilidade, de modo que sua implementação não deve estar sujeita a condicionantes.

Visando à confirmação da hipótese, o trabalho adota como método de abordagem o hipotético-dedutivo, tal como desenvolvido por Karl Popper⁴. Desse modo, à luz da problemática envolvendo os direitos humanos e o pacto de desenvolvimento, a hipótese formulada deverá ser comprovada pelo desdobramento de argumentos apoiados em deduções lógicas. Como método de procedimento, o presente artigo se vale da revisão da literatura relacionada ao tema, buscando compreender o que é o direito ao desenvolvimento e como este opera por meio do pacto de desenvolvimento. Para isso, destacam-se as obras de Arjun Sengupta, Peter Uvin e Laure-Hélène Piron, entre outras.

Para a confirmação da hipótese, o presente artigo é estruturado em quatro etapas: a primeira consiste em um exame da evolução histórica do direito ao desenvolvimento; a segunda é uma revisão sobre o conteúdo do direito ao desenvolvimento; a terceira pretende o estudo do pacto de desenvolvimento, modelo proposto por Arjun Sengupta, como resposta às dificuldades encontradas na implementação desse direito; a quarta consiste em ponderações acerca da relação entre o direito ao desenvolvimento como direito humano e o pacto de desenvolvimento, oportunidade em que se argumenta que a adoção dessa proposta cria a figura de um direito humano condicionado. Finalmente, são apontadas algumas conclusões sobre o que foi aqui apresentado.

1 CONTEXTO HISTÓRICO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO NA ORDEM INTERNACIONAL

O direito ao desenvolvimento é um campo de estudo relativamente recente no cenário internacional, de sorte que os principais documentos relativos ao tema são posteriores à década de 1970. De qualquer modo, a literatura costuma apontar alguns textos anteriores a tal período que em muito influenciariam a sua progressão, de modo que é necessário dar o devido destaque especialmente à Declaração da Filadélfia de 1944 e à Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 como precursoras do debate acerca da noção de desenvolvimento como um direito (SENGUPTA, 2002, p. 838).

A Declaração da Filadélfia, que se tornou o anexo da Constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em seu item II, “a”, desenvolve importantes noções acerca do desenvolvimento humano que merecem o devido destaque (OIT, 1948, p. 20): “todos os seres humanos de qualquer raça, crença ou sexo, têm o direito de assegurar o bem-estar material e o desenvolvimento espiritual dentro da liberdade e da dignidade, da tranquilidade econômica e com as mesmas possibilidades”.

No mesmo sentido, faz-se o destaque a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a qual, em seu artigo 22, reconhece que (ONU, 1948):

todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade

Em que pesem tais diplomas não fazerem referência expressa ao direito ao desenvolvimento, foram responsáveis por tecerem noções que seriam apropriadas por documentos futuros, em especial quanto à procura de um estado de bem-estar que excedesse o mero aspecto material,

⁴ Popper (2002, p. 152) aponta que a pesquisa científica parte de um problema inicial (P₁) para o qual se estabelece uma “teoria-tentativa” [*tentative theory*] (TT), consistente na hipótese. Para que tal teoria seja sustentada é preciso que se procure as problemáticas que envolvem a hipótese e observar se essa consegue se sustentar diante de tais testes. Essa etapa é o que Popper denomina de eliminação do erro [*error elimination*] (EE).

envolvendo também progressos de cunho imaterial relacionados à cultura e à sociedade, assim como a importância de uma cooperação de cunho nacional e internacional com o objetivo de fomentar o desenvolvimento por meio das disposições relacionadas ao direito ao desenvolvimento.

Introduzidos esses primeiros referenciais, prossegue-se à construção histórica da noção de direito ao desenvolvimento. A origem de tal conceito remete especificamente à década de 1960, quando do início de um processo de descolonização dos países do chamado “terceiro mundo”. À época, as disparidades econômicas e sociais entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento culminaram em uma campanha promovida pelo chamado “Movimento dos não-alinhados” [*Non aligned countries*] (MARKS, 2004, p. 139; PIRON, 2002, p. 9), grupo composto por países desfavorecidos, principalmente do hemisfério sul, que passaram a demandar⁵ reparações pelos anos de dominação e exploração de seus povos e recursos naturais, com vistas à promoção de um cenário econômico mundial mais justo e igualitário (MALHOTRA, 2005, p. 129).

O argumento dos países não-alinhados se fundamentou essencialmente na questão do estímulo e fomento da autodeterminação dos povos⁶, oportunidade em que declararam o desenvolvimento como um direito a ser exercido frente ao bloco de Estados mais desenvolvidos, de maneira que estes estariam obrigados a adotarem medidas de progresso econômico e tecnológico com o intuito de criarem condições para que os titulares desse direito pudessem se autodeterminar, promovendo uma diminuição da desigualdade no cenário mundial (MALHOTRA, 2005, p. 130).

Desse modo, fica ressaltado que a concepção inicial do direito ao desenvolvimento surge como um direito direcionado especialmente para a comunidade internacional, ultrapassando a legislação doméstica, de modo que os seus detentores seriam Estados e povos, cuja história foi marcada pela dominação e que os responsáveis por proverem condições para o desenvolvimento desses países seriam as nações que prosperaram em demasia por meio da exploração inerente aos processos de colonização.

Em suma, o argumento dos países não-alinhados, em apertada síntese, consiste na noção de que os países mais prósperos atingiram tal condição em razão de um longo processo de exploração dos países vulneráveis durante os períodos de colonização. Haveria, então, uma “dívida” entre os dois grupos.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO: PRINCIPAIS MARCOS

Contextualizada a base pela qual surge o debate acerca do desenvolvimento como direito, prossegue-se no trabalho com uma análise da evolução histórica dos principais marcos relacionados ao direito ao desenvolvimento. Em razão da ampla gama de documentos referenciando ou reafirmando esse direito, apenas serão destacados os principais marcos temporais pertinentes ao tema⁷.

⁵ Nesse sentido, Malhotra (2005, p. 129) destaca que o debate dos direitos humanos serviu como uma arena conveniente [*convenient arena*] para que os países pudessem livremente opinar e voicificar suas preocupações.

⁶ Sobre a autodeterminação dos povos, importante ressaltar a adoção da convenção internacional sobre direitos civis e políticos e da convenção internacional de direitos econômicos, sociais e culturais, ambas de 1966, as quais reconheciam a existência da autodeterminação como um princípio legal que incluía o direito de todas as pessoas de livremente perseguir seu desenvolvimento econômico, social e cultura.

⁷ Para maior aprofundamento, recomenda-se o estudo da linha do tempo estabelecida por Piron (2002, anexo II, p. 6-9).

O primeiro momento em que tal noção foi expressamente proposta remonta ao ano de 1972, oportunidade em que o jurista senegalês Keba M'Baye⁸ (PIRON, 2002, p. 09; UVIN, 2002, p. 598), à época Chefe de Justiça do Senegal, argumentou que o desenvolvimento deveria ser um direito de todos os seres humanos e que cada pessoa tem o direito de viver por mais tempo quanto possível (MALHOTRA, 2005, p. 131).

Interessante observar que esse primeiro discurso sobre o desenvolvimento como direito parece ilustrar um cenário mais preocupado com o progresso pessoal do indivíduo, destoando do debate acima ressaltado acerca da possibilidade de uma obrigação entre Estados no âmbito internacional, ou mesmo nacional, em fomentar o desenvolvimento do país como um todo.

Em 1981 foi publicada a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos⁹, que se tornou um dos primeiros diplomas a fazer referência expressa¹⁰ ao desenvolvimento como direito, prescrevendo, em seu artigo 22, que “todos os povos têm direito ao seu desenvolvimento econômico, social e cultural, no estrito respeito da sua liberdade e da sua identidade, e ao gozo igual do patrimônio comum da humanidade” (ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA, 1981). Ademais, para além desse reconhecimento, a Carta também declara, no mesmo dispositivo, que os responsáveis por assegurar o direito ao desenvolvimento são os Estados, que o devem fazer separadamente ou em cooperação internacional.

Após esse diploma de cunho regional, surge, agora no âmbito verdadeiramente internacional, o mais relevante documento sobre o direito ao desenvolvimento: a Declaração do Direito ao Desenvolvimento¹¹ (DDD) da Organização das Nações Unidas de 1986. Sobre este, vale a pena tecer considerações mais profundas em alguns pontos de maior relevância, visando a aclarar os parâmetros pelos quais o direito ao desenvolvimento veio a ser construído.

Em primeiro lugar, destaca-se preâmbulo da DDD que demonstra seu objetivo: “possibilitar a realização da cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e encorajar o respeito aos Direitos Humanos e às liberdades fundamentais para todos” (ONU, 1986).

Ao que parece, a DDD retoma o debate acima citado, destacando o direito ao desenvolvimento como uma obrigação da comunidade internacional de adotar medidas com o intuito de equalizar o desigual cenário econômico e social à época evidenciado (e que persiste até hoje).

Em relação ao direito ao desenvolvimento propriamente dito, a DDD lhe atribui, em seu artigo 1º, §1º, a condição de direito humano inalienável, pelo qual toda a pessoa e todos os povos têm a garantia de participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, podendo com este colaborar e dele desfrutar, visando ao respeito e à realização de todos os direitos e liberdades fundamentais¹² (ONU, 1986).

Ainda sobre a DDD, é pertinente a análise de mais dois pontos acerca do direito ao desenvolvimento: quem são os titulares desse direito e quem são os seus garantidores.

Como brevemente salientado, o direito ao desenvolvimento é um direito do indivíduo e dos povos. Nesta senda, merece destaque a disposição do artigo 2º, que retrata o ser humano

8 Em que pese a literatura apontar M'Baye como o primeiro jurista a expressamente tratar do desenvolvimento como um direito autônomo, cumpre ressaltar que Espiell (1981, p. 189, *apud* MALHOTRA, 2005, p. 150, nota 15) destaca que o professor Juan Antonio Carrillo Salcedo, também no ano de 1972, esboça o desenvolvimento como um direito autônomo.

9 Também conhecida como Carta de Banjul, estabelecida no âmbito da Organização da Unidade Africana, atual União Africana, é a principal convenção de direitos humanos do continente africano, equivalente às Convenções Americana e Europeia de Direitos Humanos.

10 Merece também destaque o preâmbulo da Carta, que prevê: “Convencidos de que, para o futuro, é essencial dedicar uma particular atenção ao direito ao desenvolvimento; que os direitos civis e políticos são indissociáveis dos direitos econômicos, sociais e culturais, tanto na sua concepção como na sua universalidade, e que a satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais garante o gozo dos direitos civis e políticos;” (ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA, 1981).

11 A Declaração do Direito ao Desenvolvimento consiste na Resolução 41/128 adotada pela Assembléia Geral da ONU.

12 Cumpre a realização de uma nota acerca do §2º do mesmo artigo, o qual atrela o direito ao desenvolvimento a já muito debatida questão referente a autodeterminação dos povos. Sobre esse ponto, o dispositivo declara expressamente que a autodeterminação inclui o respeito ao “exercício de seu direito inalienável à soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais”. Dessa forma, fica novamente evidente o impacto das demandas colocadas pelos países em desenvolvimento para a formulação da DDD.

como sujeito central do desenvolvimento e seu principal beneficiário, oportunidade em que recupera a questão da participação deste nos processos de desenvolvimento, evidenciando uma preocupação da DDD com a representação daqueles que serão beneficiados pelas medidas de desenvolvimento implementadas naquela comunidade (ONU, 1986).

Quanto aos garantidores (ou obrigados), a DDD, em seu artigo 3º, §1º, declara que os Estados têm a responsabilidade primária de criar condições favoráveis ao desenvolvimento. Além dessa obrigação, há o complemento dos artigos 4º e 5º, os quais preveem que os Estados implementem as medidas para a promoção do desenvolvimento e a erradicação de violações aos direitos humanos dos povos, bem como dos seres humanos.

No que toca à cooperação internacional, merece destaque o §3º do artigo 3º, o qual prevê o seguinte (ONU, 1986):

Os Estados têm o dever de cooperar uns com os outros para assegurar o desenvolvimento e eliminar os obstáculos ao desenvolvimento. Os Estados deveriam realizar seus direitos e cumprir suas obrigações, de modo tal a promover uma nova ordem econômica internacional, baseada na igualdade soberana, interdependência, interesse mútuo e cooperação entre todos os Estados, assim como a encorajar a observância e a realização dos direitos humanos

Como nota final sobre a DDD, importa destacar que não há somente responsabilidades atribuídas às instituições estatais, mas, também, aos próprios indivíduos componentes da sociedade. Nesse sentido, em seu artigo 2º, §2º, o Diploma coloca todos os seres humanos como responsáveis não somente pelo seu desenvolvimento individual, mas também pelo desenvolvimento coletivo¹³ (ONU, 1986).

Por fim, o último marco que merece destaque nessa contextualização do direito ao desenvolvimento é a Declaração de Viena e seu Programa de Ação, promulgada na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em 1993.

Esse documento retoma disposições previstas na DDD, reafirmando, em seu artigo 10, o direito ao desenvolvimento como um direito humano e inalienável. Ademais, em seus artigos 1º e 2º, destaca o desenvolvimento como uma maneira a permitir a autodeterminação dos povos e que o seu processo envolve outros aspectos além do econômico, devendo ser garantido também pela cooperação internacional (CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE DIREITOS HUMANOS, 1993, p. 3-4).

Assim, restou assinalado que o direito ao desenvolvimento é reconhecido por uma série de diplomas internacionais como um direito humano que tem por objetivo aproximar a dicotomia desenvolvido-subdesenvolvido ou norte-sul. Entretanto, em que pesem os vários marcos históricos que mencionam o processo de desenvolvimento, o seu conteúdo e meio de implementação são de difícil construção, o que leva a uma série de discussões relativas ao direito ao desenvolvimento como se pretende demonstrar a seguir.

2 FORMANDO UM CONCEITO: DIREITO AO DESENVOLVIMENTO COMO O DIREITO A UM PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO

Conforme se extrai dos dispositivos citados, com ênfase para a DDD e a Declaração de Viena, o direito ao desenvolvimento configura um direito humano, o qual teria como destinatários, além do indivíduo, os países em situações mais vulneráveis e como garantidores,

¹³ Em que pese não ser o escopo do presente trabalho, parece pertinente uma breve reflexão sobre a possibilidade de exigir de indivíduos, dentro de sua esfera particular de atuação, que se responsabilizem pela consecução de direitos humanos de outros, especialmente no que toca aos direitos de cunho social (que exigem uma atuação positiva), direitos estes inegavelmente atrelados à noção de desenvolvimento. É possível exigir que os indivíduos portadores dos direitos também se tornem seus garantidores?

os próprios países em relação aos seus próprios cidadãos, assim como a comunidade internacional em relação a esses países.

Em que pesem essas disposições, não são poucos aqueles que, dentro da literatura, apontam problemas de conceituação nesses marcos internacionais. Tais críticas advêm da ausência de um posicionamento mais preciso acerca do que consiste propriamente o desenvolvimento e de como se opera sua implementação no âmbito da comunidade internacional (UVIN, 2002, p. 9).

Desse modo, antes de discutir qualquer questão relacionada à implementação desse direito por parte de Estados em desenvolvimento em face dos chamados países desenvolvidos, deve-se precisar o conteúdo do direito ao desenvolvimento.

Um posicionamento comum na doutrina e que é facilmente extraído dos marcos históricos anteriormente citados é que o direito ao desenvolvimento compõe uma síntese de vários outros direitos humanos existentes (DONNELLY, 1982, p. 480-481), tanto os de cunho individual e político, quanto aqueles de cunho econômico, social e cultural. Seria, portanto, uma espécie de direito que engloba e une todos os demais.

Ainda que tal entendimento seja defensável, parece apresentar um problema lógico; se o direito ao desenvolvimento é a soma (ou síntese) dos demais direitos humanos que, por gozarem dessa condição, já deveriam, por si, ser garantidos, parece ser razoável afirmar que ocorreria um esgotamento do seu conteúdo caso tal abordagem fosse aceita. Fosse o direito ao desenvolvimento a síntese desses direitos, há que se questionar qual a relevância desses direitos, uma vez que já se reconhece que os direitos humanos são dotados de interdependência e universalidade.

Nesse sentido, um posicionamento que possui muito destaque na literatura é o oferecido por Arjun Sengupta¹⁴, o qual questiona a noção do direito ao desenvolvimento como a soma de todos os outros direitos (2002, p. 868), oferecendo uma abordagem mais refinada, de modo que afirma que este deve ser entendido como o *direito a um processo de desenvolvimento* pelo qual todos esses direitos devem ser respeitados, visando a realização plena dos direitos humanos nos países destinatários.

Na construção de Sengupta, o direito ao desenvolvimento, tomado como direito humano, opera uma função diretiva para a consecução dos demais direitos, afirmado que: “não é apenas alcançar os objetivos do desenvolvimento, mas também a forma como eles são alcançados, o que se torna essencial para o processo. O objetivo é o cumprimento dos direitos humanos e o processo de alcançar isso também é um direito humano¹⁵” (SENGUPTA, 2002, p. 851).

Desse modo, o direito ao desenvolvimento deixa de ser um direito ao produto do desenvolvimento ou à soma de direitos humanos existentes (NWAUCHE; NWOBIKE, 2005, p. 100-101). A interpretação proposta é de que o desenvolvimento deve ser feito em um programa¹⁶, de maneira que haja a promoção de um direito sem a violação dos demais em um processo que reúna todos esses elementos (ORELLANA, p. 156, 2010).

Essa perspectiva parece mais adequada do que aquela segundo a qual o direito ao desenvolvimento seria a soma de um conjunto de direitos humanos preexistentes, já que ao menos se preocupa em dar um conteúdo autônomo para além de uma síntese de direitos humanos já existentes.

No entanto, em que pese o seu valor, essa abordagem também não está livre de críticas teóricas: Sengupta (2002, p. 840) aponta que o direito ao desenvolvimento “unifica direitos

¹⁴ Um dos nomes mais relevantes no campo de estudo do direito ao desenvolvimento, Arjun Sengupta foi nomeado como especialista autônomo [*independent expert*] pela Organização das Nações Unidas, oportunidade em que se tornou responsável por conduzir estudos sobre os impactos do direito ao desenvolvimento nos países em desenvolvimento, destacando-se seus relatórios produzidos com base em análises feitas no Brasil, Argentina e Chile (MALHOTRA, 2005, p. 140).

¹⁵ No original: *It is not just achieving the objectives of development, but also the way they are achieved that becomes essential to the process. The objective is fulfilling human rights and the process of achieving this is also a human right.*

¹⁶ Sengupta (2002, p. 868) determina que o direito ao desenvolvimento seja o vetor [*vector*] de um processo de realização dos direitos fundamentais e liberdades. Cada elemento do processo é um direito humano, assim como o próprio vetor.

civis e políticos com direitos econômicos, sociais e culturais em um conjunto indivisível e interdependente de direitos humanos e liberdades fundamentais¹⁷. A noção de indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos é anterior à interpretação de um processo de desenvolvimento a garantir o respeito a todos os direitos, seja na literatura, seja nos marcos do cenário internacional¹⁸, oportunidade em que cita-se novamente a Declaração de Viena de 1993 e seu Programa de ação que, embora reconheça o direito ao desenvolvimento como direito humano (art. 10), afirma em seção anterior (artigo 5º) que os direitos humanos são “universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados”, sem fazer qualquer menção a um papel unificador do direito ao desenvolvimento (VANDENHOLE, 2003, p. 384).

De qualquer modo, como salientado, a proposta formulada por Sengupta tem seus méritos. Esse fato é plenamente ilustrado quando se analisam as lições de Piron (2002, p. 10-11) que, reconhecendo a dificuldade na delimitação do conteúdo de um direito ao desenvolvimento, realiza um apanhado do que a literatura sobre o tema considera como principais componentes desse direito, oportunidade em que se percebe a prevalência da noção do direito ao desenvolvimento como um processo.

Como principais elementos¹⁹ relacionados à conceituação proposta por Sengupta, a autora salienta que a execução de um direito ao desenvolvimento pressupõe um processo em que o desenvolvimento seja abrangente, de modo que não se resuma ao mero crescimento econômico, mas também se encontra atrelado às facetas imateriais, em especial ao progresso social e cultural. Tal processo deve respeitar a todos os direitos humanos²⁰. Não basta que seja realizado um investimento para superar as desigualdades econômicas, é preciso que tal crescimento não desrespeite os demais direitos humanos garantidos à população.

Ressalta ainda que tal processo deve primar pela participação²¹ e objetivar a justiça social, de sorte que os benefícios devem ser igualmente distribuídos para o desenvolvimento de todos os indivíduos, assim como para a construção de um cenário de oportunidades iguais.

Por fim, destaca que a cooperação internacional é elemento essencial à realização do direito ao desenvolvimento, uma vez que este não depende somente da ação doméstica dos Estados, mas é também dever da comunidade internacional implementar ações com o intuito de possibilitar um processo de desenvolvimento nos termos acima explorados.

O trabalho realizado por Piron é de muita valia para que se possa compreender do que se trata o direito ao desenvolvimento. Entretanto, destaca-se ainda uma característica presente na doutrina que não recebeu a devida ênfase nesse trabalho: a necessidade de que o processo de desenvolvimento seja realizado de maneira transparente e de que haja a responsabilização [*accountability*] por parte dos agentes responsáveis pelas medidas de desenvolvimento (NWAUCHE; NWOBIKE, 2005, p. 107).

Assim, conclui-se que o direito ao desenvolvimento, nos termos colocados por Sengupta, refere-se a um processo de desenvolvimento abrangente, o qual envolveria um progresso econômico, social e cultural, no qual devem ser respeitados todos os direitos humanos, a fim da plena realização das liberdades individuais e direitos fundamentais. Tal processo, que deve

¹⁷ No original: *The right to development unifies civil and political rights with economic, social and cultural rights into an indivisible and interdependent set of human rights and fundamental freedoms.*

¹⁸ Em verdade, a ideia de interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos advém da ideia de que os direitos humanos são inalienáveis, de modo que um direito não pode ser alienado nem mesmo para a consecução de outro direito. Tal noção já era colocada na Declaração de Direitos Humanos (1948), conforme vislumbra-se de seu preâmbulo: “Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”.

¹⁹ Dentre os elementos destacados pela autora, deixa-se de mencionar mais afundo a promoção da autodeterminação, uma vez que essa questão já foi tratada quando da análise dos marcos históricos.

²⁰ O dever de respeito pode ser dividido em três facetas: dever de respeito, dever de proteção e dever de cumprimento [*fulfil*]. O dever de cumprimento [*fulfil*], por sua vez, se divide em dois componentes, o dever de facilitar e o dever de prover (SEN, 1999, 117)

²¹ Alçado ao nível de princípio (NWAUCHE; NWOBIKE, 2005, p. 13), esse componente do direito ao desenvolvimento demanda que as medidas de desenvolvimento adotadas sejam fruto de participação tanto dos agentes responsáveis por implementá-las, quanto, e especialmente, por seus beneficiários;

ser de responsabilidade do Estado (no nível nacional) e da comunidade internacional (no nível internacional) (SENGUPTA, 2000, p. 563; SENGUPTA, 1993, p. 456), deve ser caracterizado pela participação de todos os envolvidos e a transparência e responsabilização dos agentes responsáveis pela implementação das políticas de desenvolvimento.

3 O PACTO DE DESENVOLVIMENTO

Um dos pontos mais pertinentes no que toca ao direito ao desenvolvimento revolve sobre como esse deve ser implementado. Na falta de normativa efetivamente vinculante²², é elementar que a decisão de cumprir ou não um dever cabe estritamente àquele que tem condição de cumpri-lo. No caso em questão, os países mais desenvolvidos têm um posicionamento claro de que essa obrigação é meramente política/moral e de que o único detentor do direito é o indivíduo, de modo que o responsável por sua implementação é o Estado em ambiente doméstico e no exercício de sua soberania (NWAUCHE; NWOBIKE, 2005, p. 101-102). Nesta senda, a cooperação entre país desenvolvido para com os em desenvolvimento ficaria reservada à vontade do eventual provedor.

Diante desse cenário, os defensores do direito ao desenvolvimento tentam justificar uma vinculação da comunidade internacional a um direito ao desenvolvimento que ultrapasse o mero dever moral. Siddiqur Osmani (2005, p. 111), por exemplo, reconhece que a DDD não foi convertida em Tratado, de modo que não haveria vinculação somente por este documento. Entretanto, argumenta que, ao reconhecerem (e reiterarem) o desenvolvimento como direito humano, as nações encontram-se vinculadas à sua implementação.

Assim, na concepção de Osmani (2005, p. 111), esse dever superaria a esfera moral²³ e consistiria em um dever vinculante, pois os países ratificam tratados, portanto, com força vinculante, nos quais se comprometem a implementar direitos humanos que fazem parte do processo de desenvolvimento. Em outras palavras, como as nações se comprometem rotineiramente em tratados relativos a uma outra categoria de direitos humanos que não ao desenvolvimento, mas que são integrantes do processo para a consecução deste, estão a ele vinculadas.

Sengupta (2002, p. 845-846) faz uma construção semelhante:

Reconhecer o direito ao desenvolvimento como um direito humano eleva o status desse direito para um com aplicabilidade universal e inviolabilidade. Também especifica uma norma de ação para as pessoas, a instituição ou o estado e a comunidade internacional em que a reivindicação para esse direito é feita. Concede à implementação desse direito uma reivindicação de prioridade máxima a recursos, capacidades nacionais e internacionais e, além disso, obriga o Estado e a comunidade internacional, bem como outros órgãos da sociedade, inclusive indivíduos, a implementarem esse direito²⁴

Entretanto, o autor (2002, p. 844) parece reconhecer o atual cenário de atuação (ou melhor, de omissão) dos Estados desenvolvidos para o implemento deste direito, de sorte que, mesmo reconhecendo uma obrigação dos países do norte em implementar o direito ao desenvolvimento, afirma ser necessário, para a viabilidade do direito, a realização de acordos entre as partes que gerariam obrigações efetivamente vinculantes.

²² Conforme aponta Bonny Ibhawoh (2011, p. 77), a DDD é considerada como vaga e ambígua, não possuindo impacto real em âmbito doméstico ou na comunidade internacional.

²³ Nesse sentido, o autor argumenta que tais reiterações criariam um dever legal.

²⁴ No original: *Recognizing the right to development as a human right raises the status of that right to one with universal applicability and inviolability. It also specifies a norm of action for the people, the institution or the state and international community on which the claim for that right is made. It confers on the implementation of that right a first-priority claim to national and international resources and capacities and, furthermore, obliges the state and the international community, as well as other agencies of society, including individuals, to implement that right.*

Assim, o especialista autônomo, na busca de viabilizar o direito ao desenvolvimento na ordem internacional, propôs que as medidas destinadas à implementação deste fossem regulamentadas por um acordo entre o Estado investidor/doador e aquele que receberia as medidas de implementação, acordo este que criaria obrigações para ambas as partes e que seria vinculante. Assim, diante desse cenário, Sengupta cria o chamado pacto de desenvolvimento [*development compact*] o qual seria um acordo entre os países industrializados e os periféricos com o intuito de promover o desenvolvimento destes (SENGUPTA, 1993, p. 458-459).

Basicamente, a construção do pacto consistiria em um acordo de longa duração entre o país desenvolvido doador e o país em desenvolvimento, em que o primeiro se compromete a investir recursos necessários para que seja realizada a implementação das medidas de crescimento e o segundo compromete-se a utilizar as verbas em respeito aos direitos humanos e com o intuito de promover as liberdades fundamentais (SENGUPTA, 2002, p. 881). O autor justifica a necessidade de criação de obrigações por parte também do país em desenvolvimento, sob o argumento de que os doadores possuem uma justa preocupação acerca da efetividade dos recursos na implementação de metas de desenvolvimento.

Assim, para que um acordo seja considerado como um pacto de desenvolvimento, não é suficiente que reflita os principais componentes do que se considera como o direito ao desenvolvimento, como a participação de todos os envolvidos e o respeito a todos os direitos humanos quando da implementação das medidas previstas. É também necessário que estejam presentes mais dois componentes: a “mutualidade de obrigações” e “reciprocidade de condições” (CHATURVEDI, 2016, p. 6).

Apesar de claro o conceito, cita-se o estudo de Nwauche e Nwobike (2005, p. 103), que comparou a ideia do pacto de desenvolvimento proposta por Sengupta com o Acordo de Cotonou²⁵, oportunidade em que se verificou se este acordo atenderia às condições propostas pelo especialista autônomo para ser considerado como um pacto de direito ao desenvolvimento, uma vez que constitui um acordo de desenvolvimento entre o Norte e o Sul; teria natureza contratual; exige que os países receptores respeitem todos os direitos humanos; e seus objetivos incluem vetores do direito ao desenvolvimento como a redução/erradicação da pobreza.

Como parâmetro, os autores optaram por verificar se o Acordo de Cotonou atendia aos seguintes requisitos: equidade na distribuição dos benefícios; não-discriminação entre os beneficiários em razão de raça, cor, sexo, idioma, opinião política ou outra, religião, origem nacional ou social, patrimônio, nascimento ou qualquer outro critério; grau de participação dos beneficiários e agentes envolvidos no processo; e a transparência do processo em conjunto com mecanismos de responsabilização [*accountability*] dos agentes.

Feita a análise desses parâmetros, os autores concluem que o acordo de Cotonou não pode ser considerado como um pacto de desenvolvimento, pois não houve o cumprimento desses componentes essenciais a um processo de desenvolvimento e, além disso, só constituiu responsabilidades para os países que recebessem as medidas de desenvolvimento, ao passo que não houve a constituição de qualquer obrigação aos países doadores (NWAUCHE; NWOBIKE, 2005, p. 108).

Realizado um estudo mais teórico do pacto de desenvolvimento conforme estipulado por Sengupta, assim como sua comparação com o Acordo de Cotonou, cumpre ressaltar que são várias as críticas feitas a essa abordagem. Destacam-se as seguintes:

Em primeiro lugar, há a pertinente colocação de que o direito ao desenvolvimento tem como sua figura última o indivíduo, de sorte que é, em última instância, um direito individual. Ao atribuir condições a serem estabelecidas pelas partes do acordo, ou seja, somente pelo Estados, parece se desenrolar um cenário de difícil participação efetiva por parte de indivíduos ou de

²⁵ Consiste em um acordo formado entre os países do bloco ACP (Africano-Caribenho-Pacífico) e a União Europeia, assinado em 2000 e com vigência de 20 anos.

grupos de interesse desses indivíduos em tal processo. Nessa senda, ao propor apenas medidas de grande escala, sem efetivo contato com a população, pode-se afirmar que o desenvolvimento fica muito mais atrelado ao crescimento de cunho econômico e pouco relacionado às facetas relativas à sociedade e seus valores culturais (IQBAL, 2010, p. 105).

Além desse ponto, vislumbra-se a dificuldade da proposta de Sengupta em se adequar ao cenário das relações internacionais no que toca à manutenção da hegemonia política dos Estados mais desenvolvidos. Haveria um interesse por parte desses Estados em auxiliar os potenciais destinatários do direito ao desenvolvimento se o crescimento desses países ameaçar a estrutura de poder já existente?

Assim, é possível concluir que muitos dos atores mais poderosos da comunidade internacional não teriam interesse em firmar um pacto de desenvolvimento, uma vez que tal compromisso, por um lado, lhes impõe uma série de obrigações (e até mesmo sanções); e, por outro, pode fragilizar suas posições no cenário internacional em decorrência do fortalecimento desses outros países (NWAUCHE, NWOBIKE, 2005, p. 110).

Feita essa explanação acerca do Pacto de Desenvolvimento, passa-se então a ponderar acerca de como essa proposta afeta a compreensão da realização do direito ao desenvolvimento na condição de direito humano.

4 A PROPOSTA DO ACORDO DE DESENVOLVIMENTO: UM DIREITO HUMANO CONDICIONADO?

Para além dessas críticas sobre a implementação de um pacto de desenvolvimento, são pertinentes ponderações acerca do ponto de vista segundo o qual o direito ao desenvolvimento constitui um direito humano, mas sua viabilidade acaba por depender de uma pactuação entre o país garantidor e aquele que receberá as medidas.

Os defensores de que o direito ao desenvolvimento deve ser um dever dos países desenvolvidos constroem esse raciocínio a partir do reconhecimento de que se trata de um direito humano. Ora, esse posicionamento é plenamente defensável com base em toda as declarações, tratados e, até mesmo, legislações domésticas dos países ocidentais, pelas quais há o reconhecimento e reiterações de que os direitos humanos são inalienáveis, universais e irrenunciáveis²⁶ (AIRES, 2011, p. 786; CORREIA, 2005, p. 100).

Entretanto, mesmo diante desse raciocínio, Sengupta propõe a criação do pacto de desenvolvimento, não só como maneira de implementar o direito ao desenvolvimento, mas também como um modo de criar obrigações entre as partes. Embora o autor teça argumentos de que por ser um direito humano já haveria um dever por parte da comunidade internacional (SENGUPTA, 2000, p. 557), sua proposta parece revelar o reconhecimento de que o *status* de direito humano é insuficiente para a realização do direito ao desenvolvimento.

O pacto de desenvolvimento funda-se na reciprocidade de obrigações. Em outras palavras, há o condicionamento a um país para que faça jus a seu direito de desenvolvimento; é necessário que cumpra certas condições. Tal condição é ainda mais peculiar. Requer que os países em desenvolvimento se comprometam no pacto a respeitar todos os direitos humanos na implementação dessas medidas. Mas o direito ao desenvolvimento tem como base justamente a noção de que os direitos humanos são reconhecidos como inalienáveis, interdependentes e universais. Há, portanto, a pactuação de obrigações recíprocas de que os países respeitem direitos que deveriam ser inalienáveis para receber um direito que também deveria ser inalienável.

²⁶ Nesse sentido, destaca-se novamente a redação do artigo 10 da Declaração e Programa de Ação de Viena (1993, p. 4): “A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma o direito ao desenvolvimento, conforme estabelecido na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, enquanto direito universal e inalienável e parte integrante dos Direitos Humanos fundamentais”.

Desse modo, o pacto passa a ser um acordo versando sobre os direitos humanos. Se o seu papel é promover o desenvolvimento econômico, social e cultural por meio de condições estipuladas pelas partes, uma delas o respeito aos direitos humanos, é de suma importância questionar a propósito do valor da DDD. Parece ser apenas uma diretriz que “fundamenta” a criação desses pactos que nada mais fazem do que repetir o que lá se encontra.

Não se pretende negar que a pactuação proposta por Sengupta pode promover mudanças na situação do país em desenvolvimento. O que não deve ser admitido é mascarar essa transação como a realização de um direito humano, uma vez que se exige obrigações do recipiente. Não há como implementar um direito humano de maneira sinalagmática.

Em verdade, parece que as ponderações aqui tecidas remetem à importante lição de Dieter Grimm (2015, p 16) que, embora não discorra especificamente sobre o direito ao desenvolvimento, afirma que os direitos humanos²⁷, por não previrem cenários de dever-ser²⁸, mas serem garantias, acabam por prometer mais do que podem fazer.

Destaca-se, então, que se utiliza o termo “condicionamento” para se referir a essas obrigações para a realização do direito ao desenvolvimento em âmbito de cooperação internacional, o que contradiz esses elementos tão importantes caracterizadores dos direitos humanos. Em suma, o direito ao desenvolvimento, mesmo reconhecido como direito humano, acaba por se assemelhar a essa estrutura padrão de dever-ser. Em vez de ser um direito inalienável, como a vida, liberdade e a expressão, direitos em estrutura aberta, se torna um dever ser: há a concessão ao direito ao desenvolvimento *desde que* cumpridas essas condições.

Assim, há de se reconhecer que a proposta de Sengupta tem justamente o objetivo de contornar a implementação somente com base no *status* de direito humano, mas se o próprio especialista autônomo percebe essa dificuldade, são apropriadas as críticas como a de Peter Uvin (2007, p. 598):

Esse foi o tipo de vitória retórica que os diplomatas venderam: o Terceiro Mundo obteve seu direito ao desenvolvimento, enquanto o Primeiro Mundo garantiu que o direito nunca poderia ser interpretado como uma prioridade maior que os direitos políticos e civis, que era totalmente não vinculante e que não tinha obrigações de transferência de recursos²⁹

Em verdade, até mais do que essa vitória retórica, apontam autores que o direito ao desenvolvimento é muitas vezes utilizado como maneira de racionalizar agendas políticas das nações, oportunidade em que se valem desse discurso para justificar determinadas ações que em nada se relacionam com a promoção desse direito (IBHAWOH, 2011, p. 92-93). Em suma, parece configurar uma ótima argumentação a justificar operações internacionais sob a cobertura de realização de direitos humanos ao desenvolvimento.

Assim, são apontamentos como esse que fazem o direito ao desenvolvimento, na condição de direito humano, parecer nada mais do que um discurso³⁰ (DEMBOUR, 2010, p. 8). Há o reconhecimento do direito ao desenvolvimento, seu propósito, seus titulares e seus garantidores, mas, na prática, sua realização se mostra fadada a ser bloqueada por limitações e obstáculos, em completa contradição com a própria teoria dos direitos humanos no sentido de que devem ser universais, irrenunciáveis e inalienáveis.

27 O autor descreve especificamente essa característica em direitos fundamentais. Embora não se negue que sejam direitos diferentes, acredita-se que a comparação com direitos humanos, nessa passagem, seja pertinente.

28 Conforme ensina Grimm nessa passagem, o ordenamento jurídico costuma seguir uma regra de “dever-ser”, por exemplo, se um indivíduo comete um homicídio, ele deve ser condenado a uma pena. Os direitos humanos, por outro lado, têm uma estrutura declaratória: o indivíduo tem o direito à vida, liberdade, expressão, desenvolvimento.

29 No original: *This was the kind of rhetorical victory that diplomats cherish: the Third World got its right to development, while the First World ensured that the right could never be interpreted as a greater priority than political and civil rights, that it was totally non-binding, and that it carried no resource-transfer obligations.*

30 A referência aqui é aos pensadores da chamada escola do discurso [*discourse school*] dos direitos humanos. Pensadores que acreditam que todos os direitos humanos estão destinados apenas a serem declarações, mas que não serão tomadas medidas para a sua realização. Nesse sentido, confira a obra de Alasdair MacIntyre (2007, p. 69-70).

A proposta do Pacto de Desenvolvimento pode, de fato, ser utilizada como um meio de promover o desenvolvimento em países periféricos. Não se nega os méritos da proposta de Sengupta para tentar viabilizar o desenvolvimento nestes, mas, ao exigir obrigações destes, não há que se falar em aplicação de direito humano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como amplamente destacado, o direito ao desenvolvimento é um direito reconhecido em tempos mais recentes, de maneira que se mostra um objeto de estudo ainda muito fértil para propostas e discussões.

Partindo da premissa de que o direito ao desenvolvimento deve ser considerado como um direito humano, a partir da teoria dos direitos humanos seria simples pensar na sua realização. Em se tratando de um direito humano, deve ser compreendido como um direito universal, irrenunciável e inalienável. Entretanto, como este artigo se propôs a demonstrar, sua realização ainda encontra vários obstáculos a serem superados, especialmente no que toca à ausência de uma norma diretiva que efetivamente promova tal direito em âmbito internacional.

Para contornar esse cenário, destacou-se a proposta do pacto de desenvolvimento de Arjun Sengupta. Não se nega que a intenção do especialista autônoma seja válida. Porém, utilizar tal proposta, criando obrigações a serem cumpridas para a concessão de um direito humano, daria ensejo ao advento de um direito humano a ser realizado sob a condição de serem cumpridas certas obrigações.

Aderir a tal movimento não somente escapa a toda caracterização que atribui a devida importância aos direitos humanos, mas também significaria o reconhecimento de que o direito humano por si só não passa de discurso. Tal conclusão se extrai das seguintes premissas: o direito ao desenvolvimento é reconhecido como direito humano; como direito humano é dotado de universalidade, inalienabilidade e irrenunciabilidade; exigir condições para a concessão desse direito resulta em ignorar essas tão importantes características desses direitos; logo, a utilização do pacto de desenvolvimento significa o abandono de elementos essenciais dos direitos humanos em prol de eventual negociação entre os países, adotando apenas a fachada de direitos humanos.

Desse modo, conclui-se não pelo abandono da proposta do pacto de desenvolvimento, mas, sim, que caso países compactuem em seus termos, que removam a máscara (discurso) de cumprimento de direitos humanos e reconheçam tal acordo como o que de fato é: uma negociação entre países com objetivos e fundamentos de conhecimento só das partes envolvidas.

REFERÊNCIAS

AIRES, Mariella Carvalho de Farias. Direitos Humanos. In: PIOVESAN, Flávia; GARCIA, Maria (org.). **Teoria geral dos direitos humanos** (Coleção doutrinas essenciais; v.1). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 783-803, 2011.

CHATURVEDI, Sachin. The Development Compact: A Theoretical Construct for South-South Cooperation. **RIS Discussion Paper**, n. 203, 2016. Disponível em: [https://ris.org.in/newasiaforum/sites/default/files/Publication File/DP203 Dr Sachin Chaturvedi.pdf](https://ris.org.in/newasiaforum/sites/default/files/Publication%20File/DP203%20Dr%20Sachin%20Chaturvedi.pdf). Acesso em: 23 de julho de 2020.

CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE DIREITOS HUMANOS. **Declaração e Programa de Ação de Viena**. 1993. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%A7%C3%A3o%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>. Acesso em: 29 de julho de 2020.

CORREIA, Theresa Rachel Couto. Considerações iniciais sobre o conceito de direitos humanos. **Pensar**, Fortaleza, v. 10, n. 10, p. 98-105, fev. 2005. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/767/1629>. Acesso em: 30 de julho de 2020.

DEMBOUR, Marie-Bénédicte. What Are Human Rights? Four Schools of Thought. **Human Rights Quarterly**, n. 32, p. 1-20, 2010. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/40390000>. Acesso em: 30 de agosto de 2021.

DONNELLY, Jack. In Search Of The Unicorn: The Jurisprudence and Politics of The Right to Development. **California Western International Law Journal**, vol 15, p. 473-509, 1982. Disponível em: https://www.academia.edu/4737997/In_Search_of_the_Unicorn._The_Jurisprudence_and_Politics_of_the_Right_to_Development. Acesso em: 30 de agosto de 2021.

ESPIELL, Hector Gros. The Right to Development as a Human Right. **Texas International Law Journal**, Vol. 16, pp. 189-205, 1981.

GRIMM, Dieter. The role of fundamental rights after sixty-five years of constitutional jurisprudence in Germany. **International Journal of Constitutional Law**, v. 13, n. 1, p. 9-29, 2015. Disponível em: <https://academic.oup.com/icon/article/13/1/9/689880>. Acesso em: 30 de agosto de 2021.

IBHAWOH, Bonny. The Right to Development: The Politics and Polemics of Power and Resistance. **Human Rights Quarterly**, vol. 33, no. 1, pp. 76-104, 2011. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/23015981>. Acesso em: 30 de agosto de 2021.

IQBAL, Khurshid. **The right to development in international law: the case of Pakistan**. Nova York: Routledge; 2010.

MACINTYRE, Alasdair. **After virtue: a studie in moral theory**. 3ª ed., Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2007.

MALHOTRA, Rajeev. Right to development: where are we today? *In*: SENGUPTA, Arjun; NEGI, Archana; BASU, Moushumi (eds.). **Reflections on the Right to Development**. Nova Delhi e Londres: Sage, p. 127-152, 2005.

MARKS, Stephen. The Human Right to Development: Between Rhetoric and Reality. **Harvard Human Rights Journal**, vol. 17, p. 137-168, jan. 2004. Disponível em: https://cdn1.sph.harvard.edu/wp-content/uploads/sites/580/2012/10/spm_the_human_right_development.pdf. Acesso em: 30 de agosto de 2021.

NWAUCHE, E. S.; NWOBIKE, J. C. Implementação do direito ao desenvolvimento. **Sur, Rev. int. direitos human.**, v. 2, n. 2, 2005, p. 96-117. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo>.

php?pid=S1806-64452005000100005&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 30 de agosto de 2021.

OSMANI, Siddiqur Rahman. An essay on the human rights approach to development. *In*: SENGUPTA, Arjun; NEGI, Archana; BASU, Moushumi (eds.). **Reflections on the Right to Development**. Nova Delhi e Londres: Sage, p. 110-126, 2005.

ORELLANA, Marcos A. Mudança climática e os objetivos de desenvolvimento do milênio: o direito ao desenvolvimento, cooperação internacional e o mecanismo de desenvolvimento limpo. **Sur. Rev. int. direitos human**, v.7, n. 12, p. 153-179, 2010. Disponível em: <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/11/sur12-port-marcos-a-orellana.pdf>. Acesso em: 30 de agosto de 2021.

OIT. **Constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e seu anexo (Declaração de Filadélfia)**. 1948. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/genericdocument/wcms_336957.pdf. Acesso em: 30 de agosto de 2021.

ONU. **Declaração de Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em: 30 de agosto de 2021..

ONU. **Declaração de Direito ao Desenvolvimento**. 1986. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>. Acesso em: 30 de agosto de 2021.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. **Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Carta de Banjul)**. 1981. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/banjul.htm>. Acesso em: 30 de agosto de 2021.

PIRON, Laure-Hélène. **The Right to Development: A Review of the Current State of the Debate for the Department for International Development**, 2002. Disponível em: <https://cdn.odi.org/media/documents/2317.pdf>. Acesso em: 30 de agosto de 2021.

POPPER, Karl. **Unended quest: an intellectual autobiography**. Nova Iorque: Routledge, 2002.

SEN, Amartya Kun. **Development as Freedom**. Nova Iorque: Alfred Knopf; 1999.

SENGUPTA, Arjun. Aid and Development Policy in the 1990s. **Economic and Political Weekly**, vol. 28, no. 11, pp. 453-464, 1993. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/4399488>. Acesso em: 30 de agosto de 2021.

SENGUPTA, Arjun. Realizing the Right to Development. **Development and Change**, vol. 31, p. 553-578, dez. 2000. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-7660.00167>. Acesso em: 30 de agosto de 2021.

SENGUPTA, Arjun. On the Theory and Practice of the Right to Development. **Human Rights Quarterly**, n. 24, n. 4, nov. 2002. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/20069637>. Acesso em: 30 de agosto de 2021.

UVIN, Peter. On High Moral Ground: The Incorporation of Human Rights by the Development Enterprise. **PRAXIS The Fletcher Journal of Development Studies**. Vol XVII, 2002. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/237342524_On_High_Moral_Ground_The_Incorporation_of_Human_Rights_by_the_Development_Enterprise. Acesso em: 30 de agosto de 2021.

UVIN, Peter. From the right to development to the rights-based approach: how 'human rights' entered development. **Development in Practice**, vol. 17, numbers 4-5, p. 597-606, aug., 2007. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/25548258?seq=1>. Acesso em: 30 de agosto de 2021.

VANDENHOLE, Wouter. The Human Right to Development as a Paradox. **Verfassung Und Recht in Übersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America**, vol. 36, no. 3, pp. 377-404, 2003. Disponível em: <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/0506-7286-2003-3-377/the-human-right-to-development-as-a-paradox-volume-36-2003-issue-3>. Acesso em: 30 de agosto de 2021.

ISSN 2236-0859

DIREITO & DESENVOLVIMENTO

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O PRESENTE E O FUTURO DA IMPLEMENTAÇÃO DO
TRABALHO DECENTE DIGITAL: REFLEXÕES A PARTIR
DE UM IDEAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

DIANDRA RODRIGUES NASCIMENTO
FLÁVIA PAIVA MEDEIROS DE OLIVEIRA

O PRESENTE E O FUTURO DA IMPLEMENTAÇÃO DO TRABALHO DECENTE DIGITAL: REFLEXÕES A PARTIR DE UM IDEAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

THE PRESENT AND FUTURE OF THE IMPLEMENTATION OF DECENT DIGITAL WORK: REFLECTIONS FROM A SUSTAINABLE DEVELOPMENT IDEAL

Recebido: 30/07/2021
Aprovado: 17/07/2022

Diandra Rodrigues Nascimento¹
Flávia Paiva Medeiros de Oliveira²

RESUMO:

O artigo ora apresentado investiga o presente e o futuro do direito ao trabalho decente, traçando um cenário de reflexão acerca de suas promessas e dos desafios que tem pela frente, especialmente quando consideradas as condições peculiares provocadas pela ascensão das novas tecnologias. Nesse sentido, o trabalho está dividido em três partes. Na primeira delas há o estudo da concepção de trabalho decente a partir das normativas da Organização Internacional do Trabalho e da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas. Em seguida, na segunda parte, registram-se argumentos no sentido da demonstração do direito ao trabalho decente como parâmetro de averiguação do desenvolvimento sustentável, e isso à luz da dignidade dos trabalhadores da era digital. Por fim, a parte final do trabalho se destina à propositura de reflexões acerca do futuro do direito ao trabalho decente, pontuando as ameaças à sua concretização, bem como condicionantes a ela favoráveis.

Palavras-chave: Trabalho Decente. OIT. Agenda 2030. Desenvolvimento Sustentável. Dignidade do Trabalhador Digital.

ABSTRACT:

This article investigates the present and the future of the right to decent work, outlining a scenario of reflection about its promises and the challenges that lie ahead, especially when considering

¹ Mestre em Direito e Desenvolvimento Sustentável pelo Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário de João Pessoa, UNIPÊ (2022). Aluna Especial do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da Universidade Federal de Pernambuco, UFPE (2020). Possui Graduação em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa - UNIPÊ, Paraíba (2017). Especialização em em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Cândido Mendes, UCAM (2017). Especialização em Direito e Processo do Civil, pelo Centro Universitário de João Pessoa, Unipê (2020). Membro da Comissão de Direitos Humanos da OAB, Seccional da Paraíba. Membro da Comissão de Combate a Violência e Impunidade contra a Mulher, Seccional da Paraíba. Foi Secretária Executiva da Comissão de Direito do Trabalho da OAB, Seccional da Paraíba. Membro da Comissão NAE do Núcleo de Apoio aos Estagiários, da Ordem dos Advogados, Seccional da Paraíba. Monitora nas disciplinas Direito do Trabalho I e II ; Participou do Projeto de Iniciação Científica, por período de 2 (dois) anos: Mercado, Direito da Concorrência e Defesa do Consumidor e Cidadania, Consumidor e Desenvolvimento do Comércio Eletrônico: peculiaridades teóricas e práticas, do Centro Universitário de João Pessoa. E-mail: rodriguesnascimento.diandra@gmail.com

² Advogada desde outubro de 1999. Possui graduação em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (1999), mestrado em Direito pela Universidade Federal do Ceará (2001) e Doutorado em Direito pela Universitat Valencia-Espanha (2005), diploma revalidado pela Universidade federal da Paraíba (UFPB). Atualmente é professor titular da Universidade Estadual da Paraíba e do Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ). Professora do MESTRADO em Direito e Desenvolvimento do UNIPÊ. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direitos Especiais, atuando principalmente nos seguintes temas: meio ambiente, direito, cidadania, direito do trabalho e emprego, com aptidão para lecionar as disciplinas de Direito Civil, Direito do Trabalho, Direito Administrativo e Direito Ambiental. Áreas de especialidade: Direito Civil, Direito Administrativo, Direito Ambiental, Direito Constitucional, Direito do Trabalho. E-mail: flaviadepaiva@hotmail.com

the peculiar conditions caused by the rise of new technologies. In this sense, the work is divided into three parts. In the first, there is the study of the concept of decent work based on the norms of the International Labor Organization and the 2030 Agenda of the United Nations. Then, in the second part, there are arguments in the sense of demonstrating the right to decent work as a parameter for investigating sustainable development, and this in the light of the dignity of workers in the digital age. Finally, the final part of the work is aimed at proposing reflections on the future of the right to decent work, punctuating the threats to its realization, as well as favorable conditions for it.

Keywords: Decent Work. ILO. UN 2030 Agenda. Sustainable development. Dignity of the Digital Worker.

INTRODUÇÃO

Se no século XX presenciamos a vigência da era da degradação do trabalho, no início do XXI estamos diante de outros modos de ser de precarização, próprios da fase da flexibilidade *toyotizada*, com seus traços de continuidade e descontinuidade em relação à forma taylorista-fordista.

Diante das modificações causadas na concepção de meio ambiente do trabalho pela Indústria 4.0, e para a correta compreensão da proteção jurídica atribuída pelo legislador ao trabalhador, imprescindível se torna uma visão atualizada no que respeita ao trabalho decente na era digital.

As inovações tecnológicas e o processo constante de informatização de execução das atividades laborais têm acarretado profundas modificações nas relações de trabalho, de modo que o ambiente não está mais ligado a condições internas da empresa.

Antes, transporta-se para áreas externas e, às vezes, em razão das mais diversas formas de realização das atividades, reflete tanto no que tange à duração e intensidade do trabalho quanto no que concerne a questões pertinentes à saúde biopsicossocial.

Com esse quadro em vista, o presente artigo, em suma, investiga o presente e o futuro do direito ao trabalho decente, traçando um cenário de reflexão acerca de suas promessas e dos desafios que tem pela frente, especialmente quando consideradas as condições peculiares provocadas pela ascensão das novas tecnologias. Para tanto a pesquisa lança mão de dados colhidos em pesquisa bibliográfica e documental.

Nesse sentido, o trabalho está dividido em três partes. Na primeira delas há o estudo da concepção de trabalho decente a partir das normativas da Organização Internacional do Trabalho e da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas.

Em seguida, na segunda parte, registram-se argumentos no sentido da demonstração do direito ao trabalho decente como parâmetro de averiguação do desenvolvimento sustentável, e isso à luz da dignidade dos trabalhadores da era digital e da economia do compartilhamento.

Por fim, a parte final do trabalho se destina à propositura de reflexões acerca do futuro do direito ao trabalho decente, pontuando as ameaças à sua concretização, bem como condicionantes a ela favoráveis.

1 DIREITO AO TRABALHO DECENTE: DA SUA PREVISÃO PELA OIT À SUA CONSAGRAÇÃO PELA AGENDA 2030 DA ONU

Desde sua fundação a Organização Internacional do Trabalho (OIT) promove o direito ao trabalho como principal fonte de justiça e paz social mundial.

Sua criação, pelo Tratado de Versalhes, logo após a Primeira Guerra Mundial, e sua incorporação pela Organização das Nações Unidas, em 1945, demonstram sua relação e importância para precaução e solução de conflitos.

Neste documento foram estabelecidas oito convenções fundamentais (Convenções nº 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 e 182), cujo cumprimento independeria de ratificação pelos Estados-membros.

Os dispositivos contidos em tais convenções versam sobre: a) a liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; b) a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório; c) a abolição efetiva do trabalho infantil; e d) a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação.

Seguindo tais premissas, a Declaração do Centenário da OIT para o Futuro do Trabalho estabelece que todos os trabalhadores devem desfrutar de uma proteção que considera o trabalho decente como parâmetro central: a) respeito aos direitos fundamentais no trabalho; b) salário mínimo adequado; c) limitação da jornada de trabalho; e d) saúde e segurança no trabalho.

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que a proteção ao trabalho decente deve abranger tanto os princípios e direitos fundamentais consagrados na Declaração de 1998 da OIT como os preceitos previstos na Declaração do Centenário, ressaltando-se que as condições de trabalho seguras e saudáveis são fundamentais para o trabalho decente, bem como que governos, empregadores e trabalhadores devem orientar esforços para aproveitar todo seu potencial tecnológico a fim de promover desenvolvimento econômico sustentável a todas as pessoas.

Por essa ótica, aliás, o trabalho decente é uma das vias de concretização do desenvolvimento humano, o que se confirma a partir da abrangência que a OIT a ele vem emprestando:

O conceito de trabalho decente sintetiza a sua missão histórica de promover oportunidades para que homens e mulheres obtenham um trabalho produtivo e de qualidade, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humanas, sendo considerado condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável. (OIT: 2021; 1).

Com tais normativas a OIT estabeleceu o objetivo de promover conjuntamente crescimento econômico e progresso social, garantindo que os trabalhadores tenham o direito e a possibilidade de reivindicar livremente e em iguais oportunidades, a participação nas riquezas que ajudaram a produzir, tendo ainda, a possibilidade de desenvolverem o seu potencial humano, deixando de serem vistos apenas enquanto objetos do sistema de produção.

Ademais, o pensamento mais atual acerca do direito ao trabalho decente o posiciona como direito fundamental.

Sob esse ângulo sua concretização poderia, em conjunto com outros fatores, ser peça chave para o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza, na medida em que garantir o acesso ao emprego – associado à garantia dos direitos trabalhistas e à proteção social – contribui para promover a dignidade dos trabalhadores, proporcionando a eles melhorias concretas em suas condições de vida.

Saliente-se, por oportuno, a necessidade de indistinção adotada em relação a gênero e idade, ressaltando que tais objetivos e metas devem ser alcançados também por mulheres, jovens e pessoas com deficiência, contribuindo para um ambiente de trabalho mais inclusivo.

Premiando essa dinâmica valorizadora da ideia de trabalho decente a Agenda 2030 da ONU apresenta como oitavo objetivo: “promover crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos”. Entre as metas propostas para tal objetivo, destaca-se buscar, até 2030, “o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos os homens e mulheres, inclusive os jovens e as pessoas com deficiência, e a igualdade de remuneração pelo trabalho de igual valor” (ONU: 2021; 1).

Como se vê, dentre os dezessete objetivos fixados pela Agenda 2030, o seu oitavo objetivo cita expressamente o trabalho decente como um dos pilares do desenvolvimento econômico inclusivo e sustentável, ao lado do pleno emprego.

Tem-se aqui a consagração de um binômio social e econômico, já que opta-se por fixar como desideratos o alcance do trabalho decente (aspecto social e valorativo) e do pleno emprego (aspecto econômico). Adiciona-se a isso uma preocupação isonômica, traduzida por meio da busca pela igualdade de remuneração.

Outrossim, é possível apontar que o trabalho decente também se relaciona diretamente com outros objetivos traçados pela Agenda 2030.

Dentre eles, podemos mencionar os objetivos n. 1, 2, 3, 12 e 16, os quais vaticinam a erradicação da fome e da pobreza; vida sustentável e bem-estar de todos; padrões de produção e consumo sustentáveis; promoção de sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, com acesso à justiça para todos; e instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

A ONU sente a importância do tema, e em razão disso estabelece que até 2030 os países membros e as partes interessadas comprometam-se em alcançar os objetivos ali traçados.

Pelo exposto, verifica-se de pronto que a temática do trabalho decente tem sido objeto da preocupação global, sendo encarado como uma das chaves para o atingimento do desenvolvimento social, econômico e ambiental sustentável.

2 O DIREITO AO TRABALHO DECENTE COMO PARÂMETRO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL À LUZ DA DIGNIDADE DOS TRABALHADORES NA ERA DIGITAL

A ideia de desenvolvimento sustentável historicamente está associada à preservação do meio ambiente, assumindo lugar de destaque na contraposição aos modelos de crescimento econômico irrestrito praticados sobretudo na segunda metade do século XX.

No entanto, é a partir da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1983, e dos diversos eventos de cúpula realizados pela Organização das Nações Unidas na década de 1990, que se fortalece a noção de desenvolvimento sustentável para além da preocupação ecológica, abrangendo o desenvolvimento em suas dimensões social e econômica.

Ora, a ideia de um trabalho decente se encaixa perfeitamente nessa nova abordagem dada ao desenvolvimento, caminhando, assim, ao lado das práticas que respeitam o desenvolvimento econômico sustentável.

Dentro da dimensão social, o trabalho decente aparece como indutor da promoção do bem-estar coletivo da sociedade. Isso, todavia, reclama incentivos à regulamentação, fiscalização e cumprimento das normas internacionais sobre o tema.

Nesse caminhar, pode-se vislumbrar o direito ao trabalho decente como aquele que respeita os direitos fundamentais individuais e sociais do trabalhador, visando o bem-estar

individual e coletivo, a efetiva valorização social do trabalho e a dignidade humana, conforme estabelece a Carta Magna de 1988 no art. 1º, incisos III e IV, e os demais direitos sociais fundamentais trabalhistas individuais e sociais.

Nessa lógica – e lembrando-se o fato de que o trabalho decente demanda um meio ambiente laboral hígido – o meio ambiente de trabalho equilibrado é tido como direito fundamental por ser indispensável a qualidade de vida, consoante expressa o art. 225, caput, da CF/1988, que tem relação direta com o direito à saúde, em especial a do trabalhador, previsto no art. 6º do texto constitucional.

Confirmando esse raciocínio, a leitura combinada dos artigos 6º, 7º, XXII, e 200, VIII, todos da Carta Magna, torna aparente que o ambiente laboral saudável é efetivamente um direito fundamental do trabalhador.

Tendo em vista que o direito ambiental do trabalho é consequência, em parte, da junção e da relação de questões partilhadas entre os ramos do direito do trabalho e do direito ambiental (PADILHA: 2015; 106-107), cumpre frisar que, além de saúde, a pessoa humana reclama o direito a qualidade de vida no trabalho, sendo, para isso, crucial o equilíbrio daquele espaço que se encontra profundamente ligado à proteção da dignidade do trabalhador.

O que se diz acima, em sinopse, nada mais é que o conteúdo jurídico do trabalho decente abrange a necessidade de um meio ambiente de trabalho sanitariamente seguro, bem como que o bem da vida protegido aqui é a saúde do trabalhador em essência, o que quando universalizado constitui um elemento essencial para o atingimento de processos de desenvolvimento sustentável em suas dimensões social e econômica, com as camadas a elas inerentes.

Não é à toa, afinal, que o trabalho decente, ideal de um dos elementos fundadores da sociabilidade humana, foi objeto de previsão na Agenda 2030 da ONU, na qual restou definitivamente consagrado como um dos vetores de desenvolvimento econômico sustentável.

O panorama acima delineado ganha contornos inovadores quando levadas em conta as profundas modificações provocadas pela ascensão das novas tecnologias, um verdadeiro tsunami lançado contra conceitos estabelecidos desde há muito tempo no direito, na economia, na sociologia.

A era digital, assentada em boa parte na chamada economia de compartilhamento, e bem como em bases neoliberais, resulta diferentes repercussões políticas, econômicas, sociais, culturais e jurídicas, as quais refletem diretamente na vida em sociedade e, por conseguinte, na saúde e vida dos trabalhadores a ela submetidos.

Se o desenvolvimento sustentável denota não apenas a proteção ecológica, mas também repercute em aspectos sociais e econômicos, então não se pode deixar de considerar os efeitos acima mencionados na própria articulação das estruturas de trabalho.

Percebe-se que a prestação pessoal dos serviços não foi substituída pela tecnologia, como romanticamente se previa que iria necessariamente acontecer. Em verdade, operou-se uma mudança da relação do empregador com o trabalhador que vinha desde os moldes da Revolução Industrial.

O modelo fordista, que tem como pressuposto básico a subordinação, vem sendo gradativamente substituído pelo trabalho *on-demand*, com todas suas idiossincrasias, entre elas o louvor ao trabalho individual não protegido por qualquer sistema de segurança social.

Assim, o desenvolvimento individual e social através do trabalho não é possível, pois a construção da identidade acaba por ser suprimida pela exploração (GOSDAL: 2006; 115).

Segundo o sociólogo Antunes (ANTUNES: 2009; 235-238), não se está falando aqui sobre uma nova classe de precariados. Em vez disso, o que se tem é uma categoria mais oprimida: a classe-que-vive-do-trabalho em decorrência do novo proletariado digital.

Essa argumentação é uma contraposição à teoria proposta por Standing (STANDING: 2013; 15-48), que defende o surgimento do “precariado” como uma nova classe em formação que desponta a partir da evolução do capitalismo industrial para o capitalismo neoliberal globalizado, em ensaio que busca dialogar com algumas teorias e definições do que vem a ser uma classe social.

De todo modo, essa nova dinâmica é, assim, uma reprodução atualizada do sistema capitalista, uma Indústria 4.0, que redesenha as relações de trabalho de modo a explorar a mão de obra a partir de novas bases, que vão desde um nova percepção do que é tempo à disposição do empregador, até a subordinação algorítmica de aplicativos diversos.

Como era de se esperar isso afeta em um não alcance do projeto de elevação da dignidade do trabalhador, o qual só poderá ser mantido se efetivadas – para além da perspectiva econômica do ganho de remuneração – as promessas constitucionais do trabalho decente, em sua acepção de trabalho digno, que para Delgado (DELGADO: 2006; 74) é a própria noção de trabalho pretendida pela Constituição.

Quanto a esse status constitucional vale lembrar que o valor social do trabalho aparece na Carta de 1988 como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

Aprofundando esse ponto Araújo (ARAÚJO: 2016; 129) propõe três dimensões ao valor social do trabalho, quais sejam: uma dimensão fundamentadora, que é dada pela previsão constitucional da realização do valor social; uma dimensão orientadora dos atos das instituições político jurídicas, o que implica da ilegitimidade das ações contrárias a tal valor; e uma crítica, a qual serve de critério para uma valoração normativa e jurisdicional das normas.

É nesse esse aspecto da dignidade enquanto diretriz constitucional à atuação do Estado e dos agentes particulares que se pauta a discussão sobre a aplicação conjunta dos princípios da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho.

Nessa direção, quando se assume o caráter necessário protetivo do trabalho, que inclui um aspecto negativo sob o ponto de vista do trabalhador, será a dignidade humana o elemento capaz de determinar que o trabalho deve cumprir seu papel social e econômico, mas não poderá ser degradante, sob pena de se ferir a dignidade humana, princípio matriz do ordenamento jurídico brasileiro, de matiz constitucional e força normativa vinculante.

3 AS NOVAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO E SEUS REFLEXOS NAS RELAÇÕES DE TRABALHO E NO DIREITO

A evolução tecnológica da sociedade sempre influenciou o mundo do trabalho. Um exemplo clássico nessa direção é a transição da revolução agrícola para a industrial, em que famílias começaram a migrar do campo para a cidade, com o fim de trabalhar nas grandes indústrias que surgiam à época, impulsionadas pelo desenvolvimento da máquina à vapor, do aproveitamento industrial da eletricidade, entre outros.

Da máquina à vapor aos softwares de automação a humanidade vem aprimorando suas tecnologias, ora com bons efeitos, ora com reflexos não tão agradáveis assim.

Ao presente estudo importa principalmente o segundo caso, qual seja, o conjunto de efeitos potencialmente deletérios do crescimento tecnológico, os quais são delimitados aqui mediante a dinâmica de tecnologia- trabalho.

É o caso do emprego das tecnologias de informação e comunicação no âmbito das relações laborais, o qual tem favorecido cada vez mais uma situação de excessiva conexão, de modo que por vezes as tarefas laborativas são cumpridas longe do ambiente físico de trabalho e após o término da jornada.

Em torno dos negócios fundados na economia do compartilhamento o empregador não é mais somente a empresa “individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço” (BRASIL: 1943; 1). Sua figura passa a se manifestar por meio do *algoritmo* que contrata, fiscaliza, determina a remuneração e avalia o trabalhador.

A pandemia do novo coronavírus, que trouxe regras de isolamento e distanciamento social em todo o mundo trouxe novas perguntas, novos desafios, novas perspectivas em relação a esse fenômeno. Cresceu a adoção do *home-office*, do teletrabalho, da prestação de serviços mediante atividades síncronas e assíncronas.

Em muitos casos, trabalho e casa passaram a se confundir como nunca antes, o que trouxe benefícios diretos (ex: redução de deslocamentos no trânsito; possibilidade de conferências à distância; menor exposição à insegurança das ruas), mas também ocasionou problemas (ex: confusão entre jornada de trabalho e descanso; dificuldade de conciliação de afazeres domésticos e laborais).

Por tudo que se vê, percebe-se que há quadro que degenera a separação entre trabalho e descanso – já que *a priori* o período pós-jornada destina-se a isso. Daí surge o direito à desconexão como necessário para se conferir ao trabalhador a prerrogativa de não permanecer sujeito à ingerência, solicitações ou contatos advindos do empregador para o qual o obreiro trabalha, “em seu período destinado ao descanso diário, semanal ou anual, e ainda em situações similares, em especial diante da existência das novas tecnologias” (OLIVEIRA: 2017; 256-285).

Isto é, o direito à desconexão é o direito do trabalhador de usufruir de seus momentos de folga, sem permanecer à disposição do empregador, desconectando-se totalmente de seu labor para o fim de se revigorar física e mentalmente (MELO; RODRIGUES: 2018; 69).

Essa resposta promovida pela maturação de um direito à desconexão é um caminho a ser trilhado, mas não se ignora aqui que as novas tecnologias estão em constante evolução e aperfeiçoamento, de forma que é certo dizer que o legislador não acompanha tamanha velocidade.

Não é raro, diga-se, que uma lei específica para certo tipo de tecnologia, termine por defasar-se pouco após sua entrada em vigor.

Nessa mesma ótica, pode-se dizer que as próprias leis trabalhistas foram concebidas para uma estrutura de trabalho fordista industrial – que perde cada vez mais espaço atualmente – e não conseguem responder adequadamente aos desafios a elas impostos, como se pode ver nos conflitos judiciais envolvendo empresas como a *Uber* e o *Ifood*.

Esse é um dos desafios que o direito tem pela frente.

4 O FUTURO DO DIREITO AO TRABALHO DECENTE: DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO TRABALHO DECENTE NA ERA DIGITAL

O debate sobre o desenvolvimento econômico sustentável e tecnologia não pode limitar-se às questões de criação de novos postos de empregos ou desemprego crescente. Ao mesmo tempo em que cria novos desafios para a implementação efetiva da proteção laboral decente na era digital, a tecnologia possui a linha tênue entre trabalho livre/subordinado.

Nesse sentido, sendo o Brasil Estado-membro integrante da Organização Internacional do Trabalho, pautado no dispositivo constitucional, comprometeu-se por meio de convenções, recomendações e programas da OIT a seguir regras internacionais que regulamentam as relações de trabalhos.

Posto isso, a Agenda 2030 da ONU para o Desenvolvimento Sustentável, aprovada por todos países membros das Nações Unidas em 2015, posicionou o trabalho decente para todos e todas como centro das políticas para o desenvolvimento e o crescimento sustentável inclusivo (DMT E DEBATE: 2019; 1).

Não obstante, tendo como antecedente o processo de desmonte e de avanço do modelo neoliberal no mundo do trabalho, em junho de 2020, pela primeira vez no país desde que se iniciou em 2012, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) – realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – apontou que o percentual de pessoas ocupadas na população em idade de trabalhar foi menor do que 50% (cinquenta por cento), o que significa que estavam trabalhando menos da metade dos brasileiros em idade produtiva. (IBGE: 2019; 1).

Some-se a isso o fato de que boa parte dos desempregados economicamente ativos, ao se observarem alijados do mercado formal de trabalho, terminam adentrando na economia da informalidade, a qual, por si, já veicula diversas outras tensões que não serão aqui debatidas por fugirem à problemática principal desta pesquisa, mas que são aqui mencionadas a fim de registro.

Dessa forma, as alterações no âmbito produtivo, principalmente pela emergência da economia digital, introduziram mudanças que impactam fortemente as relações de trabalho, com flexibilização das relações trabalhistas, expansão dos trabalhos temporários, ampliação dos contratos intermitentes, *pejotização*, marcando uma era de intensa precarização das condições de vida dos trabalhadores e minando suas bases de reivindicação.

A crescente interpenetração das economias mundiais, aliada às mudanças radicais no padrão tecnológico e à crise do próprio modelo de desenvolvimento, impõe mudanças nos modelos de proteção social. São os elementos econômicos, políticos, institucionais e culturais têm sido apontados como centrais para explicar a crise do Welfare State.

No Brasil chegamos ao século XXI com questões ainda pendentes do século XIX, sem contar com dispositivos de proteção social que garantam condições de vida dignas para os cidadãos, ainda sem consolidar uma proteção para aqueles que, por uma ou outra razão, sejam estas individuais, mas, sobretudo, coletivas, não conseguem prover sua existência com os frutos de seu trabalho ou que, por conta de sua cor, gênero ou etnia, se encontram privados de um trabalho decente.

Não se trata apenas de ter acesso ao trabalho, mas sim de tê-lo mas sem gozar da proteção jurídica que garanta o primado da dignidade ao trabalhador.

É preciso que o Estado, empregadores e trabalhadores adotem atitudes sustentáveis sob os aspectos social, econômico e ambiental que promovam o bem-estar coletivo da sociedade e incentivem a regulamentação, fiscalização e cumprimento efetivo das normas internacionais sobre o tema.

A própria OIT sugere, no relatório “Trabalhar para um futuro melhor”, o desenvolvimento de um sistema de regulamentação internacional das condutas empresariais em plataformas de trabalho digitais, no qual se exigisse o cumprimento de direitos e proteções mínimas de trabalho por parte das plataformas e dos próprios clientes. (OIT: 2019; 10-14). Referido relatório foi elaborado pela Comissão Mundial sobre o Futuro do Trabalho;

Noutro momento, realizou-se na 108ª Conferência Internacional do Trabalho, o fórum temático “Vias tecnológicas para o trabalho decente”, onde se discutiu o que e como podemos fazer para que as transformações do mundo do trabalho advindas da tecnologia sejam refletidas na criação de trabalho decente; e publicou, dois dias após a realização do referido fórum o documento intitulado “Organizar em sindicatos os trabalhadores da economia informal - um guia para os sindicatos” (OIT: 2019; 59).

Ademais, como já salientado anteriormente, de acordo com a Declaração do Centenário da OIT para o Futuro do Trabalho, todo o potencial progresso tecnológico e crescimento da produtividade deve perseguir o trabalho decente e o desenvolvimento sustentável, assegurando dignidade, realização pessoal e uma distribuição equitativa dos benefícios gerados a todos.

Não bastasse o descumprimento dos preceitos legais mínimos previstos na legislação nacional, as condições de saúde e segurança em que o trabalho em plataformas digitais é exercido escancaram a carência de um direito ao trabalho decente nesse ramo de atividade.

Além de não se submeter às regras formais de saúde e segurança previstas nas Normas Regulamentadoras expedidas pelo Ministério da Economia – especialmente as de n. 4, 5, 6, 7, 9 e 17 – os aplicativos têm exposto seus trabalhadores a uma rotina de trabalho exaustiva e precária.

Diante disso, faz-se necessária a construção de soluções jurídicas que permitam a adequada proteção de tais trabalhadores e incluam o direito ao trabalho decente previsto na Agenda 2030 da ONU, de modo a garantir além da saúde psíquica do trabalhador, condições decentes de trabalho, reconhecendo-se a abrangência das doenças profissionais contemporâneas que são reflexos da inserção das novas tecnologias da informação e da comunicação.

CONCLUSÃO

De todo o exposto ao longo deste artigo pode-se deduzir que o presente e o futuro do direito ao trabalho decente estão umbilicalmente ligados a suas promessas, ameaças e desafios.

A promessa potencial da proteção ao trabalho decente, como corolário lógico da dignidade laboral e da própria dignidade humana, encontra à sua frente, por exemplo, como ameaças constantes e crescentes, as modificações e reengenharias promovidas no âmbito trabalhista.

Seja em virtude da ascensão de novas tecnologias que abalaram os fundamentos das tradicionais relações de trabalho, seja pela adoção de discursos e práticas que buscam influenciar a dinâmica das escolhas dos poderes legislativo, executivo e judiciário, o fato é que o particular e atual momento da história da caminhada humana traduz-se em um desafio cujo entendimento e superação demandam e demandarão grandes esforços de seus partícipes e observadores.

A era da sociedade mundializada pós-industrial produziu um cenário em que potencialidades, internalidades e externalidades positivas e negativas manifestam-se conjuntamente em cenário de grande complexidade que não pode ser solucionado apenas com os critérios que comumente nos foram repassados pela epistemologia jurídica tradicional.

Em sendo assim, um estudo cientificamente preciso acerca do assunto precisa levar em conta desde a exponencial de proteção trabalhista verificada internacionalmente pela Organização Internacional do Trabalho até a Agenda 2030 da ONU.

Deve também levar em conta o novo movimento de ameaça a essa estrutura protetiva produzido pela consolidação de uma sociedade de tecnologias, notadamente as de compartilhamento e as que se referem ao trabalho à distância, ponto este inclusive que pode ser objeto de observação em trabalhos futuros.

Por fim, os marcos teóricos do trabalho decente, enfim, já estão todos à disposição, seja em plano internacional ou nacional, de modo que em teoria bastaria efetivá-los como resultados de um processo de impulsionamento do desenvolvimento sustentável que conjugasse as demandas da sociedade globalizada tecnológica com a preservação de um núcleo intangível mínimo de direitos e garantias destinados a preservar a dignidade do trabalhador.

Esta seria, talvez, a melhor expressão dessa conjugação.

Porém, nem tudo é tão simples, de modo que há ainda grande hiato fático e jurídico a ser superado para que referida concretização possa se dar.

Se por um lado o trabalho decente figura como direito fundamental normativamente forte para provocar o direito a direcionar-se à sustentabilidade social e econômica, por outro também são expressivos os desafios impostos pelo novo modelo de exploração laboral que nasce graças às novas tecnologias.

Resta saber qual diretiva sairá vencedora.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. Século XXI: nova era da precarização estrutural do trabalho? In: ANTUNES, Ricardo; BRAGA, Ruy. (Orgs.) **Infoproletários: degradação real do trabalho virtual**. São Paulo: Boitempo, 2009.

ARAÚJO, Jailton Macena de. **Função emancipadora das políticas sociais do estado brasileiro: conformação das ações assistenciais do Programa Bolsa Família ao valor social do trabalho**. 2016. 400f. Tese (doutorado em Ciências Jurídicas), Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016.

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho (1943)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em 03 jun. 2021.

DELGADO, Gabriela Neves. O trabalho enquanto suporte de valor. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 49. Belo Horizonte, 2006. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/7>. Acesso em 04 jun. 2021.

DMT EM DEBATE - DEMOCRACIA E MUNDO DO TRABALHO. OIT completa 100 anos de lutas por justiça social, 2019. Disponível em: <https://www.dmtemdebate.com.br/oit-completa-100-anos-de-lutas-por-justica-social/>. Acesso em 06 jun. 2021.

GOSDAL, Thereza Cristina. **Dignidade do trabalhador: um conceito construído sob o paradigma do trabalho decente e da honra**. 2016. 186 fl. Tese (doutorado em direito). Curso de PósGraduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **PNAD contínua: taxa de desocupação é de 12,3% e taxa de subutilização é 25,0% no trimestre encerrado em maio de 2019**. Agência IBGE Notícias, Rio de Janeiro, 28 jun. 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/24908-pnadcontinua-taxa-de-desocupacao-e-de-12-3-e-taxa-de-subutilizacao-e-25-0-no-trimestre-encerrado-em-maio-de-2019>. Acesso em: 18 jul. 2020.

MELO, Sandro Nahmias; RODRIGUES, Karen Rosendo de Almeida Leite. **Direito à desconexão do trabalho: Teletrabalho, Novas tecnologias e Dano existencial**. São Paulo: LTr, 2018.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. A loucura do Trabalho: Estudo de Psicopatologia do Trabalho. In: SIQUEIRA, Germano; et al. (Orgs). **Direito do Trabalho: Releituras, Resistência**, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: trabalho decente e crescimento econômico. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/8>. Acesso em 05 jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **OIT Brasília**: Temas. Trabalho Decente. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-decente/lang--pt/index.htm>. Acesso em 30 jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Trabalhar para um Futuro Melhor**, 2019. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_677383.pdf. Acesso em 06 jun. 2021.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

STANDING, Guy. **O precariado: a nova classe perigosa**. Tradução de Cristina Antunes. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.

ISSN 2236-0859

DIREITO & DESENVOLVIMENTO

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

CORRELAÇÃO ENTRE O ACESSO À INTERNET E O
DESENVOLVIMENTO SOCIAL: BIOPOLÍTICA A SERVIÇO
DA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

JEFFERSON APARECIDO DIAS
GILBERT DE ANUNCIÇÃO LUZ
EDUARDO FEDERIGHI BAISI CHAGAS

CORRELAÇÃO ENTRE O ACESSO À INTERNET E O DESENVOLVIMENTO SOCIAL: BIOPOLÍTICA A SERVIÇO DA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

CORRELATION BETWEEN ACCESS TO THE INTERNET AND SOCIAL DEVELOPMENT: BIOPOLITICS AT THE SERVICE OF REDUCING SOCIAL INEQUALITIES

Recebido: 18/06/2021
Aprovado: 17/07/2022

Jefferson Aparecido Dias¹
Gilbert de Anunciação Luz²
Eduardo Federighi Baisi Chagas³

RESUMO:

O objetivo do presente trabalho é analisar a correlação existente entre o acesso à internet e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. A partir das lições de biopoder e biopolítica de Michel Foucault e Antonio Negri, o artigo discorre sobre a adoção de mecanismos de controle para a ação de controlar a vida e para a reação da vida em retomar o seu protagonismo, visando o desenvolvimento de suas potencialidades. Esses conceitos são focados no contexto atual, no qual as novas tecnologias fazem do mundo virtual um novo campo de ocorrência e desenvolvimento das relações sociais. Por fim, a partir de estudo observacional e transversal, fundado em pesquisa documental e bibliográfica, e utilizando-se do método dedutivo, foi demonstrada a correlação positiva entre o acesso à internet e o incremento do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.

Palavras-chave: Biopoder. Mecanismos de controle. IDHM. Relações sociais. Novas Tecnologias.

ABSTRACT:

The aim of this work is to analyze the correlation between internet access and the Municipal Human Development Index. Based on the lessons of biopower and biopolitics by Michel Foucault and Antonio Negri, the article discusses the adoption of control mechanisms for the action of controlling life and for the reaction of life to resume its protagonism aiming at the development of its potentialities. These concepts are focused on the current context, in which new technologies make the virtual world a new field of occurrence and development of social relations. Finally, from an observational and cross-sectional study, based on documentary and bibliographic research, and using the deductive method, a positive correlation between internet access and the increase in the Municipal Human Development Index was demonstrated.

Keywords: Biopower. Control mechanisms. MHDI. Social relationships. New technologies.

¹ Doutor em Direitos Humanos e Desenvolvimento pela Universidade Pablo de Olavide, de Sevilha, Espanha. Procurador da República do Ministério Público Federal em Marília e Professor permanente do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da UNIMAR (Universidade de Marília). E-mail: jeffersondias@unimar.br

² Mestrando em Direito pela Universidade de Marília (UNIMAR). Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT. Analista Judiciário – Gestor Administrativo do Departamento de Orientação e Fiscalização – DOF-CGJ - do Tribunal de Justiça do Mato Grosso. E-mail: gilbert.luz@tjmt.jus.br

³ Doutorado em Desenvolvimento Humano e Tecnologias do Instituto de Biociência da UNESP de Rio Claro -SP. Professor do Mestrado Interdisciplinar em Interações Estruturais e Funcionais na Reabilitação da Universidade de Marília (UNIMAR). E-mail: efbchagas@unimar.br

1 INTRODUÇÃO

Em se tratando de biopolítica, pode-se dizer que vem a ser uma área da teoria política contemporânea, que problematiza a relação entre o modo de vida político e o corpo biológico dos indivíduos envolvidos. Desta forma, a biopolítica indica a maneira em que o poder se transforma, em um determinado período, com o fim de governar não somente os indivíduos, por meio de certos procedimentos disciplinares, mas o conjunto de seres vivos constituído em populações. Ademais, por meio de biopoderes locais, a biopolítica se ocupa também com a gestão da saúde, higiene, alimentação, natalidade, sexualidade, de forma a interferir nas relações humanas e sociais. Nesse sentido, importante esclarecer desde já que para Michel Foucault biopoder e biopolítica seriam termos sinônimos, sendo que a distinção entre eles teria sido realizada por Antonio Negri, ao debruçar-se sobre os estudos de Foucault.

Por outro lado, as relações sociais na sociedade atual estão sob a influência, não apenas do controle advindo da biopolítica, mas também das novas tecnologias. Com efeito, em face da necessidade de coadunar as inovações tecnológicas ao contexto social existente, há a preocupação de adequação das relações sociais ao cotidiano tecnológico, que facilita a rotina e a vida em si, dos membros de um convívio social.

Nesse sentido, o objetivo geral deste trabalho é analisar como o acesso à internet pode influenciar no desenvolvimento social, verificando como o aumento da porcentagem de cobertura da internet (área, moradores e domicílio) pode correlacionar-se com o Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios (IDHM geral, renda, longevidade e educação).

A análise de tal correlação se deu a partir de um estudo observacional e transversal, que se utilizou de pesquisa documental e bibliográfica e baseado no método dedutivo.

2 BIOPOLÍTICA – CONCEITOS, CONSTRUÇÃO DO REFERENCIAL TEÓRICO E SUA INCIDÊNCIA SOBRE AS RELAÇÕES SOCIAIS

Na ciência política, o termo “biopolítica” tende a assumir dois significados concorrentes e inconciliáveis. O primeiro significado, desenvolvido por estudiosos nos Estados Unidos na década de 1970, procura usar teorias e dados das ciências da vida para alcançar uma compreensão mais completa do comportamento político. Esse tipo de pesquisa “naturalista” começa com as origens e fatores biológicos, trabalhando de dentro para fora, em um esforço para explicar as causas do comportamento político. Para esses estudiosos, a vida biológica é entendida como uma base da política. Nesse sentido, Puumala (2013).

O segundo significado (e mais predominante) entrou em vigor quando Michel Foucault rompeu radicalmente com essa tradição “naturalista”, redefinindo o termo em seus escritos e palestras na França, no final da década de 1970. Para Foucault, a vida não pode ser entendida em termos de forças ou determinantes biológicos que existem fora dos processos políticos. Em vez disso, a vida deve ser entendida como objeto e efeito de estratégias e tecnologias políticas (FOUCAULT, 1999).

Destarte, ele argumenta que a biopolítica refere-se a uma transformação e desenvolvimento histórico, a partir do século XVIII, em que o direito soberano de aproveitar, reprimir e destruir a vida é complementado por uma nova forma de poder que visa desenvolver, otimizar, ordenar e garantir vida. Além disso, Foucault costuma usar o termo biopoder para denotar essa nova forma de poder produtivo. Assim sendo, o biopoder é individualizador e coletivizador: intervém através de tecnologias disciplinares para controlar e gerenciar corpos individuais, enquanto também intervém no nível da população concebida como um corpus social ou biológico,

definido por suas próprias características e processos (por exemplo, taxas de natalidade e de mortalidade, medidas de saúde etc.).

Nesse sentido, a biopolítica denota um modo peculiar de fazer identidades coletivas (comunidades) por meio da “normalização”, isto é, lutas hegemônicas, por produzir uma compreensão de quais práticas de gestão da população, relacionadas ao corpo, devam ser consideradas, consensualmente aceitas e bem-vindas, como também o que pode ser contestado e “colocado entre colchetes” (destacado), como prejudicial para o corpo político.

Nesse sentido, a biopolítica sempre abraça uma interação entre o exterior e o interior, implicando, portanto, em traçar limites do corpo da nação. Enquanto isso, o campo da biopolítica pode gerar esforços para contestar as hierarquias de poder existentes, desafiando a norma biopolítica (como, por exemplo, a instituição do casamento como uma união entre homens e mulheres) e fornecendo alternativas a ela (casamento entre pessoas do mesmo sexo) (FOUCAULT, 1999).

Por conseguinte, os riscos analíticos de uma abordagem biopolítica são substanciais: o conceito pode nos ajudar a entender melhor as razões das ações destinadas a consolidar o poder e contestá-lo e, dessa forma, pode ser visto como uma abordagem de pesquisa para estudar estratégias de políticas com implicações práticas. Ademais, biopolítica oferece amplas oportunidades para o estudo da esfera da corporalidade humana, como um espaço semiótico que produz seus sinais, símbolos, performances, narrativas e outras formas culturais.

Nessa linha, Michel Foucault conceituou o cerne do biopoder como uma transição do direito de tirar a vida (prerrogativa do poder soberano) aos investimentos do Estado na administração da vida. Essa mudança implica em uma transferência de disciplinar o corpo individual, para disciplinar a população como um todo, por intermédio do gerenciamento da saúde, higiene, nutrição, nascimento e sexualidade. Nesse contexto, a biopolítica desenvolve os chamados mecanismos de controle, destinados a melhorar, promover e administrar a vida, que se transforma em uma questão de governo, tornando a vida não mais um assunto privado, mas uma questão de política (DUARTE, 2018).

Portanto, a biopolítica aponta para a ambição do poder moderno de administrar, regular e otimizar o corpo humano e o corpo político como um todo, racionalizando os “problemas apresentados à prática governamental pelos fenômenos característicos de um grupo de seres humanos constituídos como população: saúde, saneamento, taxa de natalidade, longevidade, raça” (FOUCAULT, 1999).

Nesse sentido, as práticas biopolíticas abrangem desde uma instrumentalização (neo) liberal do biopoder, para estimular as pessoas a cuidarem de seus corpos e investir em sua produtividade, até a regulação totalitária de vidas e mortes, por intermédio da imposição de estruturas normativas regulatórias.

Por essa forma, esse controle da vida, algumas vezes totalitário, passa a exprimir uma estratégia de poder, determinado pelo controle político que, sutilmente, impele o indivíduo ao que ele deve ou não ser, ao que deve ou não ter, ao que deve ou não fazer. Entretanto, tal controle imposto pelo Estado, encontra resistência a essa dita “dominação legal”, e que vem a sofrer discriminação e críticas, especialmente, se atrelada às facilidades propostas pelas novas tecnologias (MACHADO; DIAS; FERRER, 2018).

Assim, a biopolítica caracteriza-se por um governo que regulamenta a população, por intermédio de um poder exercido sobre todos os aspectos da vida humana, gerando uma nova tecnologia política de dominação, que se aplica aos corpos numeráveis que se constituem como problema econômico, político e social.

Desse modo, a biopolítica se instaura e “procede por massificação da multiplicidade global, sendo a arte de governar, por meio de procedimentos destinados a dirigir a conduta dos homens” (GADELHA, 2009). Para Foucault:

A biopolítica atua com um poder contínuo sobre os indivíduos, é um poder que faz viver, diferente da sociedade soberana que fazia morrer e deixava viver. A biopolítica é uma ação silenciosa do poder que cega os indivíduos fazendo-os aceitar o que lhes é imposto, ou que simplesmente inibe seu ato crítico acerca do funcionamento das coisas que o cerca e que o constitui, e esta é a principal arma dessa maquinaria, implica em um poder que não mais “faz viver e deixa morrer”, mas num poder que faz tão bem as pessoas viverem que se consegue fazê-las viver no mesmo momento em que elas deveriam, biologicamente, estar mortas há muito tempo. (FOUCAULT, 1999, p. 382)

Nesse contexto, e observando o âmbito das relações sociais, Foucault interpreta a biopolítica como uma inversão do princípio da soberania: se, por meio desse princípio, o poder se exercia sobre a morte e deixava a vida correr, com a biopolítica, é cada vez menos o direito de fazer morrer e cada vez mais o direito de intervir para fazer viver, bem como na forma de viver.

Nessa linha, em se considerando a biopolítica como “tecnologia regulamentadora da vida”, tende a visar uma espécie de homeostase social, haja vista que não se tem mais como alvo mor o indivíduo, como na tecnologia disciplinar, mas adota por primazia, a prioridade à população, em sua natureza biológica de conjunto (NALLI, 2012).

Destarte, as duas tecnologias, os dois tipos de poder identificados por Foucault, não se equivalem, porém, não se conflitam; antes coexistem e se interpenetram – ainda que de maneiras diferentes. Daí que, por intermédio delas, a vida se tornou o fim político por excelência das sociedades, a partir do século XIX: a sociedade de normalização, que se trata de uma sociedade em que se cruzam, conforme uma articulação ortogonal, a norma da disciplina e a norma da regulamentação.

Por essa forma, dizer que o poder, no século XIX, tomou posse da vida, ou, nesse mesmo século, incumbiu-se da vida, equivale a dizer que conseguiu cobrir toda a superfície que se estende do orgânico ao biológico, do corpo à população, mediante o jogo duplo das tecnologias de disciplina, de uma parte, e das tecnologias de regulamentação, de outra (NALLI, 2012).

Com efeito, a sociedade amadureceu, se modernizou e mudou a forma de encarar as relações e disputas de poder. Desse modo, para a sociedade atual, o biopoder/biopolítica usa de diversos outros dispositivos para impor seu poder. Nessa vertente, Foucault (1999) considera que “a política é a guerra continuada por outros meios”.

Portanto, para se compreender a biopolítica, deve-se enxergá-la não apenas como uma maneira específica de gerenciar e administrar as populações, mas principalmente como um ambiente de política competitiva, uma espécie de *playground*, para ações e reações imbricadas, contudo, destinadas a moldar uma infinidade de questões relacionadas à vida humana.

Nesse sentido, visando tornar mais clara as duas possíveis concepções dos termos biopolítica e biopoder, a partir das lições de Antonio Negri (2008), entende-se que o termo biopoder deve ser adotado como aquele exercido pelos diversos poderes sobre a vida, tentando regulá-la a fim de atender os seus interesses. O termo biopolítica, por outro lado, deve ser adotado para definir aquele exercido pela própria vida, nas situações em que ela assume o seu papel de protagonista e manifesta sua resistência em face dos poderes ou biopoderes que visam controlá-la. Nesse sentido:

Assim, deve-se abandonar o conceito de biopoder, que se caracteriza por seu caráter regulador, e adotar a biopolítica, que se destaca por sua proposta emancipadora, fazendo com que os seres humanos que compõem a população deixem de ser considerados os

meios para a obtenção dos resultados esperados e se tornem protagonistas de um processo de emancipação. [...]

Assim, se por um lado estão os biopoderes atuando sobre a vida, por outro a própria vida pode se manifestar, também por meio de mecanismos de controle, e buscar a retomada de seu protagonismo, visando a sua emancipação (SERVA; DIAS, 2016, p. 429).

Assim, dependendo de quem assumir o protagonismo na utilização dos mecanismos de controle, estaremos diante do biopoder, se este incidir sobre a vida, ou da biopolítica, caso seja essa que se utiliza dos mecanismos de controle para desenvolver-se. Estes dois conceitos, na atualidade, encontram nas novas tecnologias campo fértil para desenvolver novas possibilidades, em especial, no âmbito das relações sociais, tema que será tratado no próximo tópico.

3 O PAPEL DAS NOVAS TECNOLOGIAS NAS RELAÇÕES SOCIAIS CONTEMPORÂNEAS

Em se tratando de estabelecer um paralelo com o tópico anterior, não podemos descartar ou menosprezar a influência dos pensamentos foucaultianos na sociedade contemporânea, denotando toda a relevância do biopoder e da biopolítica numa coletividade, porém se adaptando às mudanças relacionadas aos avanços tecnológicos, que impactam nas relações sociais, influenciando, sobremaneira, na saúde e bem-estar coletivos.

Dessa forma, a incorporação de tecnologia no estudo das relações sociais será de grande valia para a compreensão de como as modalidades de comunicação influenciam ou representam uma expressão de proximidade e/ou conflito. Além disso, a tecnologia tem um potencial importante para manter as redes sociais conectadas e para fornecer possíveis intervenções relativas aos cuidados com a saúde e satisfações pessoais.

As relações sociais são um aspecto fundamental da vida humana. Isso foi defendido no início da história das ciências sociais por Cooley (1902) e Durkheim (1915), e continua a ser importante atualmente, pois os estudiosos documentam esse ponto, tanto teórica quanto empiricamente. O contexto também é importante, pois as formas pelas quais as relações sociais evoluem e influenciam o bem-estar têm variado ao longo do tempo e do espaço.

Ao mesmo tempo, o desenvolvimento tecnológico está mudando, fundamentalmente, as maneiras pelas quais vivenciamos as relações sociais, podendo impactar na saúde e bem-estar. Nesse sentido, há a necessidade de orientar-se por uma estrutura teórica, de modo a entender a continuidade e a mudança nas relações sociais. Nesse aspecto, Bauman (1997) assevera que:

Em nossa época, a tecnologia se tornou um sistema fechado: ela postula o resto do mundo como “ambiente” – como uma fonte de alimento, de matéria-prima para tratamento tecnológico, ou como entulho para os resíduos (que se esperam recicláveis) daquele tratamento; e define suas próprias desventuras e ações falhas como efeitos de sua própria ineficiência, e os “problemas” resultantes como exigências para dar mais de si mesma: quanto mais “problemas” gera a tecnologia, tanto mais de tecnologia se precisa. (BAUMAN, 1997, p. 213)

Desse modo, como as relações sociais mudaram ao longo do tempo devido aos avanços tecnológicos que geram novas maneiras de contato interpessoal, há de se considerar os desafios enfrentados no estudo de relações sociais, com especial atenção à necessidade de avaliações teóricas e empíricas, que levem em conta as características recém-desenvolvidas na nossa sociedade. Isso inclui mudanças na demografia da família e nos padrões de migração populacional.

Com efeito, para que a sociedade se adapte às mudanças trazidas pelas novas tecnologias, uma estrutura denominada “modelo de comboio” foi desenvolvida para especificar o estudo científico das relações sociais, detalhando os fatores antecedentes que influenciam essas

relações (pessoais e situacionais), identificando as suas múltiplas dimensões e ilustrando como esses fatores influenciam a saúde e o bem-estar (ANTONUCCI; AJROUCH; MANALEL, 2017).

Assim, o modelo de comboio, utilizado nos meios relacionados à saúde, preconiza que os indivíduos se desenvolvam dentro de grupos. Em cada grupo, uma pessoa desenvolve diferentes tipos de papéis e experimenta eventos; influencia e é influenciada por outros participantes. Desse modo, há o estabelecimento de vários vínculos e de uma rede de relações familiares e de amizade. Há pessoas que são mais próximas e íntimas e pessoas mais distantes, mas o nível de proximidade com um determinado membro da rede pode variar ao longo do tempo, conforme o desenvolvimento de ciclo vital e das situações cotidianas, inclusive o tamanho da localidade na qual residem.

Por conseguinte, identificaram-se as características individuais como idade, gênero, raça e religião, denotando as características pessoais que se supõem influenciar as relações sociais. Por outro lado, as características situacionais como papéis, normas, organizações e comunidades foram identificadas como fatores externos relevantes na influência às relações sociais. Múltiplas dimensões das relações sociais foram especificadas para incluir a estrutura do comboio, apoio e satisfação ou qualidade do relacionamento.

Além disso, é importante ter em mente que tais relações sociais, atualmente, ocorrem em rede e, especialmente, por meio de mídias eletrônicas, ganhando importância nesse cenário o acesso à internet. Nesse aspecto, a estrutura refere-se às características das pessoas na rede, como tamanho, composição, frequência de contato e proximidade geográfica. Além disso, tamanho e composição são importantes, na medida em que redes maiores e mais diversas estão associadas a resultados positivos. Assim, muitas evidências de estudos realizados indicam que as pessoas gostam de passar momentos de lazer com os amigos e que esses relacionamentos estão associados ao bem-estar positivo.

Por essas considerações, a estrutura de apoio social inclui vários elementos, sendo que todos estão incluídos no modelo de comboio. Esse apoio refere-se ao fornecimento e recebimento de ajuda, afeto e afirmação. A falta de apoio social pode ter um impacto, significativamente negativo, na saúde e no bem-estar.

Já o apoio social e, em particular, a proteção contra o isolamento e a solidão são claramente importantes para a saúde e o bem-estar de pessoas de qualquer idade. Por isso, o modelo de comboio reconhece vários tipos de apoio, incluindo apoio instrumental e emocional, como principais preditores de saúde e satisfações pessoais.

No que tange à satisfação, refere-se à avaliação das relações sociais, às vezes referida como adequação ou qualidade dos relacionamentos. Desta forma, acreditou-se que a existência de um relacionamento, pressupunha qualidade e apoio positivos do relacionamento (WEISS, 2019).

Felizmente, o modelo foi projetado para incorporar o estudo de novas estruturas emergentes que possam influenciar as relações sociais. Entretanto, os avanços tecnológicos, especialmente no que diz respeito à tecnologia da comunicação e às mídias sociais, oferecem novas maneiras de permitir que as pessoas estabeleçam conexão social com familiares e amigos (CZAJA, 2017).

Em que pese a tecnologia fornecer diversos benefícios à sociedade, conforme o modelo de comboio postula, esses mesmos benefícios, provavelmente, variam de acordo com as características pessoais de cada indivíduo, influenciando-os de maneiras diversas e únicas.

Em se tratando da introdução de novas tecnologias na sociedade, nota-se que esta provocará mudanças substanciais nas relações entre os indivíduos, decorrentes das inovações tecnológicas implantadas nas atividades cotidianas, e, conseqüentemente, no convívio social. Sobre essa temática Foucault menciona:

[...] a nova tecnologia que se instala se dirige à multiplicidade dos homens, mas não enquanto que eles se resumem em corpos, mas como ela forma, ao contrário, uma massa global, afetada por processos de conjunto que são próprios à vida, e que são processos como o nascimento, a morte, a produção, a doença etc. (FOUCAULT, 2002, p.289)

Nesse contexto, a celeridade provocada pela inserção de novas tecnologias na sociedade, denota que essa contribuição, bem como os benefícios trazidos pela era digital, muitas vezes tornam as relações sociais interpessoais, cada vez mais “líquidas” e rasas. Além disso, os avanços tecnológicos, relacionados à comunicação, proporcionaram diversas facilidades, privilégios e prazeres, que não se imagina mais a vida com a ausência deles.

Nessa linha, as relações humanas, bem como os laços de uma sociedade, agora se dão em rede, não mais em comunidade. Dessa forma, os relacionamentos passaram a ser chamados de conexões, que podem ser feitas, desfeitas e refeitas – os indivíduos estão sempre aptos a se conectarem e desconectarem conforme sua vontade, o que faz com que tenhamos dificuldade de manter laços por longo prazo (BAUMAN, 2011).

Não obstante, a natureza da interação social mudou, à medida que os avanços tecnológicos forneceram novos métodos de relação interpessoal. Considere a evolução do contato pessoal, da escrita de cartas para o telégrafo e telefone e, mais recentemente, para formas de contato cada vez mais individualizadas e eletrônicas, como telefones celulares, chamadas de vídeo (por exemplo, Skype, WhatsApp) e mídias sociais (por exemplo, Facebook).

A pandemia de Covid-19 intensificou essa virtualização da vida, impondo não apenas o trabalho remoto (home office), mas também exigindo que muitas interações sociais passassem a se dar de forma on-line. A compra de alimentos e refeições, a realização de transações bancárias, a aquisição de bens duráveis, tudo passou a ser feito por meio de aplicativos. Até mesmo a realização de consultas médicas (telemedicina) e a inscrição para se tomar vacinas contra a Covid-19 passaram a ser feitas por meios virtuais, aumentando ainda mais a importância do acesso à internet, razão pela qual tal acesso passou a ser decisivo para a obtenção, por um lado, de maior conforto e bem-estar e, por outro, de desenvolvimento de toda a sociedade. Essa também é a opinião de Andrew Sullivan, CEO da Internet Society, em entrevista concedida a Angélica Mari e Gabriela Arbex (2021):

“Já podemos notar que aqueles que estão sem acesso à rede são duplamente prejudicados durante a pandemia, pois não possuem uma ferramenta que os permita manter contato com outras pessoas de maneira fácil e barata, principalmente quando confinados em casa”, aponta. As pessoas [digitalmente incluídas] têm oportunidades: elas podem trabalhar remotamente, comunicar-se com médicos usando videoconferência, pedir itens essenciais, vender produtos ou serviços e continuar a buscar educação”, acrescenta. “A única opção para aqueles que não têm acesso a tudo isso online é sair de casa quando não é seguro, e portanto aceitar o risco de sair ou simplesmente ficar sem estas coisas”.

Se a vida já estava se virtualizando, essa tendência acabou por se intensificar com a pandemia de Covid-19 e o acesso à internet tornou-se ainda mais imprescindível para que a vida possa manifestar o seu protagonismo e, portanto, indispensável como campo de incidência da biopolítica, visando o desenvolvimento social e a redução das desigualdades sociais.

4 CORRELAÇÃO ENTRE O ACESSO À INTERNET E O DESENVOLVIMENTO SOCIAL (IDHM)

Atualmente, nota-se que a era digital, advinda das transformações digitais ocorridas na sociedade, provocou mudanças substanciais em seu modo de vida, decorrentes das inovações tecnológicas implantadas nas atividades cotidianas de cada indivíduo e, conseqüentemente, em seu convívio social.

O acréscimo de inteligência e novas dinâmicas para o uso da informação difundida entre os integrantes da sociedade possuem um novo desafio: amadurecer em um ambiente repleto dessas novas informações, de modo que se obtenha a geração de valor e conhecimento, para essa mesma sociedade (MORENO, 2013).

Entretanto, estudos realizados pela ONU mostram que as novas tecnologias, desde a inteligência artificial à edição genética, apesar de possuírem a capacidade de melhorar a vida das pessoas, podem, também, propiciar a abertura do caminho para uma maior desigualdade social. Tal estudo, realizado em 2018, afirma que as tecnologias de ponta devem ser usadas para erradicar a pobreza, preservar o meio ambiente e promover o desenvolvimento econômico (LUSA, 2018).

Considerando a desigualdade social uma diferença entre classes sociais, levando-se em conta fatores econômicos, educacionais e culturais, ocorre que muitas pessoas ainda não têm acesso à Internet, que é crucial para que se adotem muitas novas tecnologias de fronteira, de modo a não só utilizá-las adequadamente, como permitir o aproveitamento dos benefícios dessas inovações para promover o aprimoramento da saúde, sustentabilidade ambiental e prosperidade para todos.

Não obstante, as novas profissões originadas com a inserção de inovações tecnológicas exigem pessoas com conhecimento técnico mais avançado e específico, de modo a operar máquinas dotadas de alta tecnologia, que, atualmente, constituem parte integrante do setor de produção de bens e de serviços, substituindo mão-de-obra operária (KOHN; MORAES, 2007).

Além disso, essa situação traz à tona um dos problemas mais evidentes desencadeados pelo avanço tecnológico: a denominada exclusão digital, que promove um afastamento de potenciais trabalhadores de muitos postos de trabalho, bem como outra grande parcela da população dos acessos relacionados à tecnologia e, conseqüentemente, da sociedade digital (KOHN; MORAES, 2007).

O Brasil, país que possui a maior concentração de renda do mundo, de acordo com a Pesquisa de Desigualdade Mundial – PDM, realizada em 2018, tem, aproximadamente, 30% da renda do país nas mãos de apenas 1% da população nacional. Dessa forma, o país continua tendo alta desigualdade de renda, inclusive, quando comparado a outras nações da América Latina, região onde a desigualdade é mais acentuada (NOVO, 2019).

Todavia, devido às desigualdades sociais existentes na sociedade brasileira, a transformação digital ainda representa um processo em fase de transição tecnológica e adaptação à implantação paulatina de suas inovações, devendo ser parte integrante da vida em sociedade, de modo que há a necessidade de priorizar a melhor forma de utilização dessas tecnologias, em benefício de toda a coletividade.

Em se tratando de tecnologia, conforme dito anteriormente, exige-se capacitação técnica e instrução adequada, para que se promova a expansão tecnológica e conseqüente utilização das ferramentas de inovação digital, ou seja, há a inserção de um novo paradigma que gira em torno do reconhecimento do acesso à tecnologia, como sendo um direito fundamental a ser disponibilizado a todos, respaldado pela liberdade de expressão, cidadania e privacidade.

Nessa linha, há uma premente necessidade de analisar dois aspectos que impactam diretamente no amadurecimento social, quais sejam: a capacidade de identificar, produzir, selecionar, adaptar, comercializar e utilizar informações; bem como a proliferação de tecnologias que vão se tornando onipresentes em todos os aspectos da dinâmica social e, evidentemente, da vida de cada cidadão (WEISS, 2019).

Dessa forma, em sendo o Direito um conjunto de regras e princípios o qual regula a vida em sociedade, e, mencionando o que assevera Kelsen (1997) sobre a sua definição como “uma ordem normativa da conduta humana, ou seja, um sistema de normas que regulam o comportamento humano”, o enlace entre direito e tecnologia é bem incipiente, devendo continuar o aprimoramento, já demonstrado na solução de conflitos relacionados à tecnologia.

Além disso, e com a utilização da tecnologia e internet para diversas atividades profissionais, governamentais e pessoais, surge a interrogação sobre até que ponto o acesso às plataformas tecnológicas e, conseqüentemente, à internet venha a ser considerado um direito fundamental para os dias atuais. O próprio aparelho estatal utiliza blogs, redes sociais e outros, como forma de comunicar-se com a sociedade, denotando o interesse em dar publicidade para as suas ações e benefícios disponibilizados à população.

Destarte, o uso das atuais inovações tecnológicas deverá ser em prol da inserção dos excluídos digitalmente, a fim de propiciar maior possibilidade de desenvolvimento de cultura digital, educação virtual e politização da população por meio de ferramentas digitais, inserindo, aqueles grupos específicos, então excluídos desse meio (SANTARÉM, 2010).

Portanto, em sendo considerado o acesso às inovações tecnológicas como um direito fundamental, este garantirá a inclusão de determinado grupo aos acessos relacionados à tecnologia e, conseqüentemente, à sociedade digital, proporcionando que seja parte integrante da vida em sociedade, de modo a priorizar a melhor forma de utilização dessas tecnologias, em benefício de toda a coletividade.

A existência de grupos de excluídos do acesso aos avanços tecnológicos poderia ser combatida com a implementação do acesso, seja por meio de considerá-lo como direito fundamental de forma a garantir condições de inclusão, seja por propiciar condições de ensino baseadas em ambientes tecnológicos. Entretanto, acompanhar todos os avanços tecnológicos é um desafio diante da velocidade da informação e da inovação, bem como devido aos problemas de ordem estrutural em várias regiões do país.

Dessa forma, a inovação requer investimentos que, muitas vezes, implicam em mudanças tecnológicas, exigindo adaptações e flexibilização do processo produtivo. Assim sendo, o acesso à Internet é uma das premissas para a inclusão de comunidades que não possuam acesso à tecnologia de ponta, para a realização, por meio de experimentos e conhecimento empírico, de determinada atividade que seja útil à coletividade.

Nesse sentido, visando avaliar a importância do acesso à Internet para a garantia de qualidade de vida das pessoas, foi realizada uma análise estatística comparativa entre os dados que indicam o grau de acesso à Internet (BRASIL, 2021), com suas variáveis (porcentagem de área coberta, percentual de moradores cobertos, percentual de domicílios cobertos e tamanho dos municípios de acordo com o número de habitantes), e o IDH-M 2010 (BRASIL, 2010), também com suas variáveis (IDHM Renda, IDHM Longevidade e IDHM Educação)⁴.

⁴ Foram utilizados os dados de acesso à internet disponibilizados pela Agência Nacional de Telecomunicações no mês de junho de 2021 e os dados referentes ao IDHM de 2010, disponibilizados pelo PNUD Brasil, tendo em vista que este é o último índice disponível. As variáveis qualitativas estão descritas pela distribuição de frequência absoluta (N) e relativa (%). As variáveis quantitativas estão descritas pela média e intervalo de confiança de 95% (IC95%). A distribuição de normalidade foi analisada pelo teste de Kolmogorov Smirnov. A correlação entre as variáveis quantitativas foi analisada pelo teste não paramétrico de Spearman. O R² foi utilizado para analisar o percentual de variação da variável dependente explicado pela variação da variável independente. Para comparação de média entre grupos independentes foi realizado o teste não paramétrico de Kruskal-Wallis e as comparações par a par pelo teste Post-Hoc de Holm-Sidak. O nível de significância adotado foi de 5% e os dados foram analisados no software SPSS (versão 24.0).

Para tanto, os municípios foram divididos em 05 (cinco) diferentes classes (BRASIL, 2017), da seguinte forma: >50 mil habitantes; 25 a 50 mil habitantes; 10 a <25 mil habitantes; 3 a <10 mil habitantes; e, < 3 mil habitantes.

Na tabela 1, a análise de correlação indica que o aumento da porcentagem de cobertura de internet para área, moradores e domicílio tem relação positiva e significativa com o aumento do IDHM geral, renda, longevidade e educação. Porém ao analisar os valores de R^2 , foi observado que o aumento da porcentagem de cobertura de internet por moradores e domicílios tem maior influência sobre o IDHM do que a porcentagem por área. Ainda considerando os valores de R^2 , é possível observar que as porcentagens de cobertura de internet têm maior impacto sobre o IDHM educação e menor sobre o IDHM longevidade.

Tabela 1: Análise da correlação entre percentuais de cobertura de internet e IDHM.

	% área coberta			% moradores cobertos			% domicílios cobertos		
	r	p-valor	R^2	r	p-valor	R^2	r	p-valor	R^2
IDHM	0,273	<0,001*	0,075	0,388	<0,001*	0,151	0,385	<0,001*	0,148
IDHM renda	0,241	<0,001*	0,058	0,353	<0,001*	0,125	0,35	<0,001*	0,123
IDHM longevidade	0,183	<0,001*	0,033	0,266	<0,001*	0,071	0,262	<0,001*	0,069
IDHM educação	0,287	<0,001*	0,082	0,404	<0,001*	0,163	0,401	<0,001*	0,161

Nota: coeficiente de correlação de Spearman (r); * indica correlação significativa pelo teste não paramétrico de Spearman para p-valor $\leq 0,05$; R^2 : percentual de variação da variável dependente (IDHM) explicado pela variação da variável independente (% cobertura).

Na tabela 2, ao analisar a correlação da porcentagem de cobertura de internet para área, moradores e domicílio com o IDHM foi observada correlação positiva e significativa para a maioria das classes de unidade populacional, com exceção dos municípios com < de 3 mil habitantes, em que foi observada correlação somente para o IDHM geral e IDHM educação. Além disto, nos municípios com < de 3 mil habitantes foi observada que a maior influência sobre o IDHM foi quando se tem um aumento da porcentagem de área de cobertura, diferente das outras classes de unidade populacional em que a maior influência sobre o IDHM ocorreu com o aumento da porcentagem de moradores e de domicílios cobertos. Nos municípios de 3 a <10 mil habitantes foi observado um aumento da influência da porcentagem de cobertura de internet sobre o IDHM em relação aos municípios com população < 3 mil habitantes, porém este foi menor do que nos municípios com população superior a 10 mil habitantes. O maior aumento da relação entre porcentagem de cobertura de internet e IDHM ocorreu nos municípios com população entre 25 e 50 mil habitantes.

Nos municípios de 10 a <25 e de 25 a 50 mil habitantes foi observado um aumento da influência da porcentagem de cobertura de internet sobre o IDHM renda, quando comparado à análise geral (tabela 2). Nos municípios acima de 3 mil habitantes a porcentagem de cobertura de internet por moradores e domicílios tiveram maior influência sobre o IDHM em relação à porcentagem de área de cobertura.

Tabela 2: Análise da correlação entre percentuais de cobertura de internet e IDHM por classe de unidade populacional.

Classe de unidade populacional	IDH	% área coberta			% moradores cobertos			% domicílios cobertos		
		r	p-valor	R ²	r	p-valor	R ²	r	p-valor	R ²
< 3 mil habitantes	Geral	0,212	<0,001*	0,045	0,146	0,001*	0,021	0,148	0,001*	0,022
	Renda	0,156	<0,001*	0,024	,039	,377	0,002	,040	,361	0,002
	Longevidade	,073	,099	0,005	-,009	,830	0,000	-,008	,853	0,000
	Educação	0,222	<0,001*	0,049	0,226	<0,001*	0,051	0,226	<0,001*	0,051
3 a < 10 mil habitantes	Geral	0,192	<0,001*	0,037	0,259	<0,001*	0,067	0,256	<0,001*	0,066
	Renda	0,158	<0,001*	0,025	0,205	<0,001*	0,042	0,202	<0,001*	0,041
	Longevidade	0,103	<0,001*	0,011	0,143	<0,001*	0,020	0,139	<0,001*	0,019
	Educação	0,206	<0,001*	0,042	0,291	<0,001*	0,085	0,288	<0,001*	0,083
10 a < 25 mil habitantes	Geral	0,247	<0,001*	0,061	0,421	<0,001*	0,177	0,417	<0,001*	0,174
	Renda	0,22	<0,001*	0,048	0,416	<0,001*	0,173	0,412	<0,001*	0,170
	Longevidade	0,147	<0,001*	0,022	0,308	<0,001*	0,095	0,303	<0,001*	0,092
	Educação	0,268	<0,001*	0,072	0,414	<0,001*	0,171	0,411	<0,001*	0,169
25 a 50 mil habitantes	Geral	0,333	<0,001*	0,111	0,555	<0,001*	0,308	0,552	<0,001*	0,305
	Renda	0,329	<0,001*	0,108	0,56	<0,001*	0,314	0,558	<0,001*	0,311
	Longevidade	0,259	<0,001*	0,067	0,462	<0,001*	0,213	0,458	<0,001*	0,210
	Educação	0,322	<0,001*	0,104	0,525	<0,001*	0,276	0,522	<0,001*	0,272
> 50 mil habitantes	Geral	0,33	<0,001*	0,109	0,423	<0,001*	0,179	0,422	<0,001*	0,178
	Renda	0,281	<0,001*	0,079	0,378	<0,001*	0,143	0,377	<0,001*	0,142
	Longevidade	0,276	<0,001*	0,076	0,336	<0,001*	0,113	0,334	<0,001*	0,112
	Educação	0,346	<0,001*	0,120	0,439	<0,001*	0,193	0,438	<0,001*	0,192

Nota: coeficiente de correlação de Spearman (r); * indica correlação significativa pelo teste não paramétrico de Spearman para p-valor ≤ 0,05; R²: percentual de variação da variável dependente (IDHM) explicado pela variação da variável independente (% cobertura).

Na tabela 3 foi observada diferença significativa entre as classes de unidade populacional para o IDHM, IDHM renda, IDHM longevidade, IDHM educação, porcentagem de área de cobertura, porcentagem de moradores coberta e porcentagem de domicílios cobertos.

Tabela 3: Comparação da média e intervalo de confiança de 95% (IC95%) do IDHM e % de cobertura de internet entre as classes de unidade populacional.

Variáveis	Classe de unidade populacional	N	Média	IC95%		p-valor
				Limite inferior	Limite superior	
IDHM	< 3 mil	513	0,67a	0,67	0,68	<0,001*
	3 a <10 mil	2012	0,65b	0,65	0,66	
	10 a <25 mil	1763	0,64c	0,64	0,65	
	25 a 50 mil	671	0,65b	0,65	0,66	
	> 50 mil	606	0,69d	0,69	0,70	
	Total	5565	0,65	0,66	0,66	
IDHM renda	< 3 mil	513	0,65a	0,65	0,67	<0,001*
	3 a <10 mil	2012	0,64b	0,64	0,64	
	10 a <25 mil	1763	0,62c	0,63	0,63	
	25 a 50 mil	671	0,64b	0,64	0,65	
	> 50 mil	606	0,67d	0,67	0,68	
	Total	5565	0,64	0,64	0,64	
IDHM longevidade	< 3 mil	513	0,81a	0,81	0,82	<0,001*
	3 a <10 mil	2012	0,80b	0,80	0,80	
	10 a <25 mil	1763	0,79c	0,79	0,80	
	25 a 50 mil	671	0,80d	0,80	0,80	
	> 50 mil	606	0,81d	0,81	0,82	
	Total	5565	0,80	0,80	0,80	
IDHM educação	< 3 mil	513	0,57a	0,57	0,59	<0,001*
	3 a <10 mil	2012	0,55b	0,55	0,56	
	10 a <25 mil	1763	0,54b	0,54	0,55	
	25 a 50 mil	671	0,55b	0,55	0,57	
	> 50 mil	606	0,60c	0,60	0,61	
	Total	5565	0,56	0,56	0,56	
% área coberta	< 3 mil	513	40,7a	38,5	43,0	<0,001*
	3 a <10 mil	2012	31,9b	30,9	33,0	
	10 a <25 mil	1763	29,9b	28,8	31,1	
	25 a 50 mil	671	32,9b	30,9	35,0	
	> 50 mil	606	50,8c	48,3	53,5	
	Total	5565	34,3	33,6	35,0	

Variáveis	Classe de unidade populacional	N	Média	IC95%		p-valor
				Limite inferior	Limite superior	
% moradores cobertos	< 3 mil	513	68,2ab	66,1	70,4	<0,001*
	3 a <10 mil	2012	66,0a	65,0	67,2	
	10 a <25 mil	1763	69,2b	68,2	70,3	
	25 a 50 mil	671	77,2c	75,8	78,7	
	> 50 mil	606	90,5d	89,4	91,7	
	Total	5565	71,3	70,7	71,9	
% domicílios cobertos	< 3 mil	513	68,7ab	66,7	70,9	<0,001*
	3 a <10 mil	2012	66,7a	65,6	67,8	
	10 a <25 mil	1763	69,9b	68,9	71,0	
	25 a 50 mil	671	77,9c	76,5	79,3	
	> 50 mil	606	90,8d	89,8	92,0	
	Total	5565	71,9	71,3	72,5	

Nota: * indica diferença significativa entre as classes de unidade populacional pelo teste não paramétrico de Kruskal-Wallis para p-valor $\leq 0,05$. Letras diferentes indicam diferenças significativas entre as classes de unidade populacional pelo teste Post-hoc de Holm-Sidak para p-valor $\leq 0,05$.

Pelos dados acima apresentados é possível concluir que, independentemente do tamanho do município, maiores percentuais de acesso à internet, seja ele de área, domicílios ou de habitantes, têm influência positiva no incremento do IDHM, em especial no caso do IDHM educação. Assim, os mecanismos de controle que atuam nas relações sociais a partir da biopolítica, tendo a vida como protagonista, na atualidade, depende profundamente do acesso à internet, pois ele é fundamental para que se tenha desenvolvimento social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das lições de Michel Foucault, complementadas pelos acréscimos trazidos por Antonio Negri, é possível afirmar que o biopoder, como forma de controle da sociedade, surgiu como estratégia extralegal para a adoção de mecanismos que pudessem controlar a vida das pessoas, de modo que essas se submetessem aos seus governantes, detentores do biopoder.

Por outro lado, nos momentos em que a vida assume (ou reassume) o seu protagonismo, atuando como resistência sobre os biopoderes que tentam apreendê-la como meio para atingir os seus fins, se está diante da biopolítica, prática emancipadora que tem como objetivo o desenvolvimento das potencialidades da vida em comunidade.

Esses dois institutos, biopoder e biopolítica, a partir dos conceitos acima mencionados, encontram nas novas tecnologias campo fértil para desenvolver os seus mecanismos de controle, seja para controlar a vida com mais eficiência, seja para que a vida possa desenvolver-se plenamente.

Isso ocorre porque, na atualidade, em especial diante das restrições de locomoção e deslocamento impostas pela pandemia, parte da vida e das relações sociais migraram para o ambiente virtual. Várias atividades do cotidiano que, no passado, eram realizadas

corriqueiramente presencialmente, hoje se desenrolam de forma on-line, fazendo com que o acesso à internet, além de ser concebido como um direito fundamental, passasse a ter lugar de destaque na possibilidade de desenvolvimento social das comunidades.

Visando comprovar essa hipótese, foi realizada uma análise estatística comparativa visando identificar eventual correção entre o desenvolvimento social medido pelo IDHM, em suas diversas concepções (geral, renda, longevidade e educação), com o índice de acesso à internet, também em seus diferentes aspectos (% área coberta, % de moradores cobertos e % de domicílios cobertos).

O resultado obtido indica que existe forte relação entre o IDHM e o acesso à internet. Nesse sentido, um maior índice de acesso à internet acaba influenciando positivamente o IDHM geral, renda, longevidade e educação, sendo que tal influência é maior quando se foca apenas na porcentagem de cobertura da internet por moradores e domicílios. Além disso, também foi possível demonstrar que, concebidos de forma separada, o maior acesso à internet tem maior impacto sobre o IDHM educação e menor impacto sobre o IDHM longevidade, demonstrando a grande importância do acesso à internet para o pleno exercício do direito de acesso à educação, a qual evidentemente aumentou em razão da pandemia de Covid-19.

Também restou demonstrado pela análise comparativa realizada que:

- a) um maior percentual de cobertura de internet para área, moradores e domicílio possui correlação positiva e significativa para os IDH dos municípios, com exceção daqueles com até 3 mil habitantes, nos quais tal correlação positiva foi observada somente para o IDHM geral e IDHM educação, não possuindo tal efeito positivo no IDHM renda e IDHM longevidade;
- b) nos municípios de até 3 mil habitantes, a maior influência se dá em razão da porcentagem da área de cobertura, diferentemente dos demais municípios, nos quais a maior influência positiva se concentra na porcentagem de moradores e domicílios cobertos;
- c) a porcentagem de cobertura da internet possui maior influência no IDHM dos municípios de acordo com a sua população, ou seja, quanto maior o município maior a influência, sendo que o ápice de tal influência se encontra nos municípios de 25 a 50 mil habitantes.

A partir dos dados apresentados, é possível concluir que, diante da importância das novas tecnologias nas relações sociais da atualidade, sendo o meio virtual um dos locais mais adequados para que a biopolítica possa desenvolver mecanismos de controle visando promover as potencialidades da vida, o maior índice de acesso à internet garante um maior índice de desenvolvimento social.

Assim, se o Poder Público ou outros centros de poder pretendem atuar na promoção de desenvolvimento social e redução das desigualdades, um dos caminhos possíveis é o incremento do acesso à internet, pois já não é possível que a vida desenvolva as suas potencialidades no mundo físico sem que se desenvolva, também, no mundo virtual.

REFERÊNCIAS

ANTONUCCI, Toni C. AJROUCH, Kristine J. MANALEL, Jasmine A. **Social Relations and Technology: Continuity, Context, and Change**. *Innov Aging*, 2017. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5954608/>. Acesso em: 12 jun. 2021.

- BAUMAN, Zygmunt. *Ética pós-moderna*. São Paulo: Paulus, 1997. (Critérios Éticos)
- BAUMAN, Zygmunt. **44 Cartas do mundo líquido moderno**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.
- BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1998.
- CZAJA, Sara. J. The potential role of technology in supporting older adults. **Public Policy and Aging Report**. Data: 01 ago. 2017. Disponível em: <https://academic.oup.com/ppar/article/27/2/44/4056804>. Acesso em: 12 jun. 2021.
- DUARTE, André. **Sobre a biopolítica: de Foucault ao século XXI**. Rio de Janeiro: 2018.
- FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**: Curso no Collège de France (1975-1976). Trad.: Maria Ermantina Galvão. São Paulo, SP: Martins Fontes, 1999.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. 26ª edição. Trad. Raquel Ramallete. Petrópolis: Vozes, 2002.
- GADELHA, S. **Biopolítica, governamentalidade e educação**. Introduções e conexões, a partir de Michel Foucault. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.
- KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Curitiba: Martins Fontes, 1997.
- KOHN, Karen. MORAES, Cláudia Herte de. O impacto das novas tecnologias na sociedade: conceitos e características da Sociedade da Informação e da Sociedade Digital. **XXX Congresso Brasileiro de Comunicação Social**. Santos, 2007. Disponível em: <https://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2007/resumos/R1533-1.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2021.
- LUSA. Novas tecnologias podem aumentar as desigualdades. ONU deixa aviso. **TSF Rádio notícias**. Data: 09 out. 2018. Disponível em: <https://www.tsf.pt/sociedade/ciencia-e-tecnologia/novas-tecnologias-podem-ajudar-vidas-mas-aumentar-desigualdade---relatorio-onu-9971955.html>. Acesso em: 16 jun. 2021
- MACHADO, Vinicius Rocha Pinheiro; DIAS, Jefferson Aparecido; FERRER, Walkiria Martinez Heinrich. **Biopolítica e novas tecnologias: O discurso do ódio na Internet como mecanismo de controle social**. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, ano 55, n. 220, out./dez. 2018 p. 29-51. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/515193>. Acesso em: 12 jun. 2021.
- MARI, Angelica. ARBEX, Gabriela. Inclusão digital, amparo saúde, home office, locaweb. Forber. Data: 20 abr. 2020. Disponível em: <https://forbes.com.br/forbes-tech/2020/04/a-falta-de-acesso-a-internet-aumenta-a-desigualdade-social-diz-andrew-sullivan-da-internet-society/>. Acesso em: 16 jun. 2021.
- MORENO, José Carlos. **Do Analógico ao Digital**: Como a digitalização afecta a produção, distribuição e consumo de informação, conhecimento e cultura na Sociedade em Rede. Portugal, 2013.

NALLI, M. **A imanência normativa (e da morte) na análise foucaultiana da biopolítica: uma resposta a Roberto Esposito.** O Que Nos Faz Pensar. Curitiba, 2012.

NEGRI, Antonio. **La fábrica de porcelana – una nueva gramática de la política.** Madrid: Paidós, 2008.

NOVO, Benigno Núñez. Brasil, país das desigualdades. **Brasil Escola**, 2019. Disponível em: <https://meuartigo.brasilecola.uol.com.br/brasil/brasil-pais-das-desigualdades.htm>. Acesso em 16 jun. 2021.

PUUMALA, Eeva. **Political Life Beyond Accommodation and Return: Rethinking Relations Between the Political, the International and the Body.** Review of International Studies. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/review-of-international-studies/article/political-life-beyond-accommodation-and-return-rethinking-relations-between-the-political-the-international-and-the-body/375D8D64A3B11B18870DFCF0624F6C8E>. Acesso em: 16 jun. 2021.

SANTARÉM, Paulo Rená da Silva. **O Direito achado na rede: A emergência do acesso à internet como Direito fundamental no Brasil.** Brasília, 2010.

SERVA, Fernanda Mesquita; DIAS, Jefferson Aparecido. Responsabilidade social nas instituições de ensino superior: entre o biopoder e a biopolítica. **Revista Argumentum – RA**, Marília/SP, V. 17, pp. 413-433, Jan.-Dez. 2016.

WEISS, Marcos César. Sociedade sensoriada: a sociedade da transformação digital. **Cidade e ambiente** - Estud. av. 33 (95). Jan-Apr 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/jPn3NkF6dYx8b56V8snsnQf/?lang=pt>. Acesso em: 14 jun. 2021.

ISSN 2236-0859

DIREITO & DESENVOLVIMENTO

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

REFORMA TRIBUTÁRIA: ANÁLISE DA SUA
NECESSIDADE, LIMITES E CONVENIÊNCIA

CARLOS EDUARDO MONTES NETTO
JOÃO HENRIQUE GONÇALVES DOMINGOS
OLAVO AUGUSTO VIANNA ALVES FERREIRA

REFORMA TRIBUTÁRIA: ANÁLISE DA SUA NECESSIDADE, LIMITES E CONVENIÊNCIA

TAX REFORM: ANALYSIS OF YOUR NEED, LIMITS AND CONVENIENCE

Recebido: 31/05/2021
Aprovado: 17/07/2022

Carlos Eduardo Montes Netto¹
João Henrique Gonçalves Domingos²
Olavo Augusto Vianna Alves Ferreira³

RESUMO:

Nos últimos anos, tem-se discutido cada vez mais a necessidade (ou não) da realização de uma ampla reforma tributária, especialmente agora, diante da grave crise fiscal provocada pela Covid-19. Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo analisar se é realmente indispensável a aprovação de uma ampla reforma tributária, a exemplo que se propõe nas Propostas de Emendas à Constituição nº 45/2019 e 110/2019, e os seus possíveis limites, sob a ótica do Poder Constituinte Reformador e do Pacto Federativo. Caso se conclua pela desnecessidade ou inconveniência de uma alteração constitucional de tal amplitude, serão analisadas eventuais alternativas para a melhoria do sistema tributário nacional. O método adotado foi o hipotético-dedutivo, inferindo-se, ao final, que não é necessária ou mesmo desejável uma profunda modificação da legislação tributária nacional que deveria, no entanto, ser simplificada, podendo ainda o Estado se valer de outras soluções, inclusive, da arbitragem como forma de incrementar a sua arrecadação, levando para a Administração Pública práticas modernas e eficientes para a consecução do interesse público.

Palavras-chave: Reforma Tributária. Necessidade. Limites. Conveniência. Possíveis soluções.

ABSTRACT:

In the last times, the need (or not) to carry out a broad tax reform has been discussed more and more, mainly now, due to the serious tax crisis caused by Covid-19. In this sense, this paper aims to analyze whether it is really essential to approve a broad tax reform, for example, that the Proposed Amendments to Constitution No. 45/2019 and 110/2019, and the possible limits, be proposed. of the Reforming Constituent Power and the Federative Pact. If it is concluded that there is no need or inconvenience for a constitutional amendment of such magnitude, possible alternatives for the improvement of the national tax system will be analyzed. The method adopted was the hypothetical-deductive one, implying, in the end, that a profound modification of the national tax legislation is not necessary or even desirable, which should, however, be simplified, and the State may also resort to other solutions, including, arbitration as a way to increase its collection, bringing modern and efficient practices to the Public Administration to achieve the public interest.

Keywords: Tax reform. Necessity. Limits. Convenience. Possible solutions.

¹ Doutorando e Mestre em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP. Professor de cursos de pós-graduação e graduação. Juiz de Direito do Estado de São Paulo. E-mail: carlosmontes3@hotmail.com

² Mestrando em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP, especialista em Direito Tributário e Processual Tributário pelo IBET, com MBA em Gestão de Comércio Exterior e Negócios Internacionais pela FGV. Advogado militante na área Tributária e professor em direito tributário do Instituto Brasileiro de Estudos Tributários - IBET. E-mail: joao.domingos@brasilsalomaio.com.br

³ Professor Titular do Programa de Pós-Graduação da UNAERP Mestre e Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. Procurador do Estado de São Paulo. E-mail: olavoferreira@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) (BRASIL, [1988]) inovou em vários aspectos, especialmente ao fortalecer o Poder Judiciário e as instituições, ao ampliar políticas públicas assistenciais e direitos sociais e ao impor diversos limites ao poder de tributar do Estado, determinando de forma expressa a competência tributária de cada ente federado, as espécies tributárias, as materialidades possíveis, os princípios constitucionais tributários e as imunidades.

Ao longo desses mais de 30 anos de vigência, inúmeras foram as modificações no seu texto, por meio de 109 emendas constitucionais promulgadas até março de 2021 (BRASIL, 1988), algumas de reconhecida importância, como é o caso da Emenda Constitucional n. 42 de 19/12/2003, que trouxe o tratamento diferenciado para as microempresas e empresas de pequeno porte e outras de questionável conveniência, como a Emenda Constitucional nº 39 de 19 de dezembro de 2002, que incluiu o artigo 149-A, permitindo aos Municípios e ao Distrito Federal a instituição da contribuição de iluminação pública e facultando “a cobrança da contribuição [...] na fatura de consumo de energia elétrica”.

Além disso, a real necessidade do suprimento de recursos aos cofres públicos, ante ao aumento dos gastos públicos, mesmo antes da grave crise sanitária e fiscal provocada pela Covid-19, gerou uma série de leis, decretos, regulamentos, instruções normativas e outras normas infralegais impondo dificuldades ao contribuinte de suportar e, até mesmo, de compreender o nosso complexo sistema tributário, ensejando em todas as esferas administrativas e judiciais, da primeira instância, ao Supremo Tribunal Federal, milhares de discussões tributárias, seja com relação à constitucionalidade, extrapolação e ampliação da base de cálculo, desrespeito a princípios constitucionais como a legalidade, anterioridade e não confisco, dentre outros, envolvendo bilhões e bilhões de reais em disputa.

Nesse cenário, a pesquisa se justifica pela necessidade de analisar se é necessária ou, ao menos, desejável uma ampla reforma tributária e, em caso positivo, quais seriam os limites impostos ao Poder Constituinte Reformador, especificamente se deve ser observado ou não o Pacto Federativo, bem como se a sua eventual aprovação pode resultar em benefícios diante do momento de grave crise fiscal provocada pela Covid-19 ou se existem outras alternativas mais pertinentes do que a modificação radical do sistema tributário nacional.

Buscando alcançar o objetivo pretendido, o estudo utiliza-se do método hipotético-dedutivo e da revisão de literatura com ênfase nas dimensões doutrinária, normativa e jurisprudencial que envolvem a interpretação da CRFB/88.

O estudo abordará, brevemente, o sistema constitucional tributário, o federalismo, o alcance das cláusulas pétreas, as principais propostas de reforma em andamento, os seus possíveis limites, a necessidade ou não de se promover uma ampla modificação do sistema de tributação em vigor no país e possíveis soluções para superação da crise fiscal iniciada no período pré-pandemia e que, possivelmente, se agravará no pós-pandemia.

2 SISTEMA CONSTITUCIONAL TRIBUTÁRIO

O Estado necessita de recursos para fazer frente às suas despesas, especialmente em tempos de crise como a provocada pela Covid-19, em que a arrecadação tende a diminuir e os investimentos na área social e da saúde se fazem urgentes e imprescindíveis.

Em períodos mais remotos, a Administração Pública se utilizava de expedientes como a requisição de bens e serviços da população ou, ainda, colaboração gratuita e apossamento de

bens de inimigos derrotados em guerras, tendo sido esse modelo superado com o surgimento do modelo de Estado Moderno (HARADA, 2010).

No que se refere ao atual sistema constitucional tributário, a CRFB/88 dedica um Título específico para tratar da tributação, do orçamento e do sistema tributário nacional (art. 145 a 162 e, ainda, art. 195).

A propósito, a doutrina destaca que CRFB/88 constitui fonte direta e por excelência do direito tributário no Brasil, contendo um extenso rol de disposições, que regulam toda a ação estatal de exigir tributos, como é o caso das normas que cuidam dos direitos subjetivos e garantias fundamentais dos contribuintes e que sequer necessitam de regulação através de lei ordinária, provendo os recursos necessários para a promoção da segurança, saúde, educação, lazer, cultura, dentre outros (CARRAZZA, 2009).

Desta forma, é da CRFB/88 que se extrai o fundamento de validade de cada um de nossos tributos, a concepção e como deverá ser construída uma tributação sobre a renda, ou, as hipóteses de incidência do imposto predial e territorial urbano – IPTU, ou, ainda, as materialidades do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, dentre todos os demais tributos ali discriminados.

Sobre o sistema tributário nacional, Costa (2019) afirma que constitui um conjunto de normas constitucionais e infraconstitucionais que disciplinam toda essa atividade tributante e que resulta, ainda, na conjugação de três planos normativos distintos, quais sejam, a Constituição Federal, a lei complementar, que veicula normas gerais (no caso o Código Tributário Nacional) e a lei ordinária.

Mesmo diante de impostos residuais, extraordinários e ainda com relação àqueles em que não foi exercida a competência tributária (como é o caso do imposto sobre grandes fortunas), a CRFB/88 estabelece, com minudência, as suas hipóteses de criação, base de cálculo, princípios a eles aplicáveis e até mesmo o veículo legislativo adequado à sua instituição.

Tem-se, assim, que uma norma tributária, aqui entendida como aquela emanada do Poder Legislativo como norma geral e abstrata apta a instituir um tributo deverá sempre estar em conformidade com o texto constitucional.

Nos termos aqui propostos, ou seja, a necessidade de uma norma para a instituição, arrecadação e fiscalização de tributos, tendo por pressuposto de validade, uma outorga de competência prevista na Constituição Federal, denota-se uma verdadeira estrutura escalonada de normas jurídicas, tal como proposto por Kelsen (2020, p. 246-247) que auxilia na compreensão da questão:

Já nas páginas precedentes por várias vezes se fez notar a particularidade que possui o Direito de regular a sua própria criação. Isso pode operar-se de forma a que uma norma apenas determine o processo porque outra norma é produzida. Mas também é possível que seja determinado ainda – em certa medida – o conteúdo da norma a produzir. Como, dado o caráter dinâmico do Direito, uma norma somente é válida porque e na medida em que foi produzida por uma determinada maneira, isto é, pela maneira determinada por uma outra norma, esta outra norma, representa o fundamento imediato de validade daquela. A relação entre a norma que regula a produção de uma outra e a norma assim regularmente produzida pode ser figurada pela imagem espacial da supra-infra-ordenação. A norma que regula a produção é a norma superior, a norma produzida segundo as determinações daquela é a norma inferior. A ordem jurídica não é um sistema de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. A sua unidade é produto da conexão de dependência que resulta do fato de a validade de uma norma, que foi produzida de acordo com outra norma, se apoiar sobre essa outra norma, cuja produção, por sua vez, é determinada por outra; e assim por diante, até abicar finalmente na norma fundamental – pressuposta. A norma fundamental – hipotética,

nestes termos – é portanto, o fundamento de validade último que constitui a unidade desta interconexão criadora.

Se começarmos levando em conta apenas a ordem jurídica estadual, a Constituição representa o escalão de Direito positivo mais elevado. A Constituição é aqui entendida num sentido material, quer dizer: com esta palavra significa-se a norma positiva ou as normas positivas através das quais é regulada a produção das normas jurídicas gerais. (KELSEN, 2020, p. 246-247).

O sistema tributário nacional ainda tem uma outra norma, recepcionada com status de lei complementar, que possui o papel de coordenar o sistema, quer introduzindo regras que dispõem sobre os conflitos de competência entre os entes tributantes, quer disciplinando as limitações constitucionais ao poder de tributar, quer tratando de prescrição e decadência, determinadas pelo texto constitucional, que é o Código Tributário Nacional (CTN) (BRASIL, [1966]).

Tem-se como principais características do sistema constitucional tributário brasileiro, a outorga de competência, a sua divisão entre os entes tributantes e o fato de que a CRFB/88 estipula, de forma exaustiva, quais as materialidades possíveis para que cada ente tributante venha a criar, arrecadar e fiscalizar a arrecadação de seus tributos.

Tal como tratado acima, a tributação sobre a renda, necessária e implicitamente, exige a obtenção de renda, assim como a tributação pelo ICMS exige, a circulação de mercadorias e assim o é, com cada um dos tributos.

O artigo 145 da Constituição Federal estabelece quais são os tributos possíveis de serem arrecadados pelos entes tributantes, como é o caso dos impostos, das taxas e das contribuições de melhoria e isso sem levar em conta a discussão sobre a existência de outras espécies tributárias, como é o caso das contribuições e do empréstimo compulsório (BRASIL, 1988).

No que se refere especificamente aos tributos de competência federal, o art. 153 da CRFB/88, traz a possibilidade de instituição de sete diferentes impostos, sendo que, em seis deles, a competência já foi exercida. São eles: i) Imposto sobre a Importação de Produtos Estrangeiros (II); ii) Imposto sobre a Exportação de produtos nacionais ou nacionalizados (IE); iii) Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e incidente sobre pessoas físicas e pessoas jurídicas, iv) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); v) Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativa a valores mobiliários (IOF); vi) Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR); e vii) Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), estando este último, pendente do exercício da competência, mediante lei complementar, definida pelo texto constitucional.

A União Federal possui, ainda, outra importante fonte de arrecadação, sem as “amarras” existentes em outras espécies tributárias, que são as contribuições sociais e para a seguridade social, com escopo das disposições constantes nos artigos 149 e 195 da Constituição Federal de 1988.

Tais contribuições, podem ser divididas em contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas. Também há a possibilidade de instituição de contribuições específicas para o financiamento da seguridade social, incidente sobre a folha de salários, a receita ou faturamento e o lucro, bem como dos trabalhadores, sobre a receita do concurso de prognósticos e do importador de bens ou serviços do exterior.

Cabe aqui o registro, de que as contribuições para a seguridade social, atualmente, constituem importantes fontes de arrecadação tributária para o Governo federal⁴, como é o caso

⁴ “Até um passado recente, a arrecadação com impostos federais representava cerca de 70% da arrecadação da União. Com a mudança de foco para as contribuições, a arrecadação por meio de impostos caiu quase pela metade, o que, por consequência, também reduziu os repasses para os demais entes” (BRASIL, 2015).

das Contribuições Previdenciárias, da Contribuição para a Finalidade Social, a Contribuição Social sobre o Lucro e, até mesmo as Contribuições de Intervenção no domínio Econômico.

No que tange aos tributos de competência estadual, o art. 155 da CRFB/88 prevê a possibilidade de instituição do: i) Imposto sobre a Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCMD); ii) Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços e Sobre Prestação de Serviços Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); e iii) Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

Por fim, com relação aos Municípios, a previsão está contida no artigo 156 da CRFB/88 que prevê a instituição dos seguintes impostos incidentes sobre: i) Propriedade Territorial e Urbana (IPTU); ii) Transmissão Inter Vivos de bens imóveis e de direitos reais sobre bens imóveis (ITBI); e iii) Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Da própria repartição de competências é possível observar que a maior parte do produto da arrecadação tributária está concentrada na União Federal, ao passo que nos Estados federados há apenas uma grande fonte de arrecadação que é o Imposto sobre a Circulação de Mercadoria e Serviços – ICMS e aos Municípios, cabe uma carga menor, cujo expoente em termos arrecadatários é o Imposto Sobre Serviços.

Nesse sentido, observa-se que existe uma grande rigidez constitucional quanto à possibilidade de instituição de tributos, sendo que a CRFB/88, por ser extremamente analítica, relaciona de modo exaustivo quais tributos os entes estão habilitados a instituir, de acordo com a competência que lhes fora atribuída (CARVALHO, 2011).

Sobre esse ponto, Paulsen (2020) afirma que a instituição de tributos somente poderá ocorrer diante das normas que atribuem a competência tributária, inclusive sob pena de inconstitucionalidade, uma vez que o exercício da competência tributária por determinado ente, está circunscrito à competência que lhe fora constitucionalmente outorgada, não sendo possível, haver a sua extrapolação.

Em suma, a Constituição Federal de 1988 elenca uma competência tributária rígida para a instituição e arrecadação de tributos, fruto da vontade do poder constituinte em garantir a autonomia financeira de cada um dos entes políticos, ainda que permaneça uma forte concentração na União, em especial com as contribuições sociais e previdenciárias.

3 FEDERALISMO

O artigo 1º da CRFB/88 estabelece que a República Federativa do Brasil é “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]”.

Silva (2014), ao discorrer sobre o Estado Federal e a forma do Estado brasileiro, assevera que o federalismo nasceu com a Constituição norte-americana de 1787 e se baseia na união de coletividades políticas autônomas, mas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa e, no Brasil, foi assumida a forma federal em 1889, com a proclamação da República, sendo o federalismo mantido nas constituições posteriores, com a ressalva sobre a Emenda 1/69, quando da Constituição de 1967.

Segundo o autor, a CRFB/88 recebeu-a de uma evolução histórica de nosso ordenamento jurídico, mas não instituiu a federação, mantendo-a, mediante uma declaração, constante do seu art. 1º (SILVA, 2014).

No escólio de Neme e Zanferdini (2018), apenas com a promulgação da Constituição Federal de 1988 é que o princípio federativo recuperou o status que lhe era devido, evidenciando a proposta de que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel da União,

Estados, Municípios e o Distrito Federal, sendo que todos eles possuem capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração.

Em complemento, o art. 18 da CRFB/88, assim determina que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, compreende a União, Estados, Municípios e Distrito Federal, destacando o caráter da autonomia de cada um deles.

Assim, tem-se como noção básica o fato de que o federalismo é um modelo de organização do Estado em que convivem vários Poderes autônomos, distribuídos em menor dimensão territorial (Estados e Municípios), não dotados de independência, mas que convivem com um poder central (União).

Com relação à indissolubilidade do vínculo federativo, Moraes (2002) enfatiza que a organização constitucional federalista exige, em primeiro lugar, a decisão do legislador constituinte na criação de um Estado Federado contendo partes indissociáveis e que essa associação implica, necessariamente, na renúncia a determinadas competências administrativas em prol da federação, sendo que a divisão, mostra-se extremamente importante, especialmente se considerarmos um país de dimensões continentais, como o Brasil. Assim, quando conjugados os art. 1º e 18 da Constituição Federal, percebe-se que a nossa organização político-administrativa compreende a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, cada qual com sua capacidade de auto-organização e normatização, autogoverno e autoadministração.

No caso, o poder central é o titular da soberania, mas, em contrapartida, os demais entes federados, detém relativa autonomia, o que significa a capacidade de autodeterminação dentro do seu território, respeitadas, ainda, as limitações e competências constitucionais.

A principal forma de se garantir a autonomia, repousa no sistema de outorga de competência tributária e na repartição dessas mesmas receitas tributárias o que, conforme se observou, está concentrado na União e, ainda, cada vez mais se acentuando, tendo em vista que as sucessivas alterações legislativas privilegiaram aumento na arrecadação de uma espécie tributária específica, qual seja, as contribuições sociais e para a seguridade social, que não possuem as “amarras” contidas nos artigos 157, 158 e 159 da Constituição Federal.

O que se pretende com a afirmação acima é ressaltar que a regra de outorga de competência a todos os entes federados, permitindo que os mesmos criem, fiscalizem e arrecadem seus próprios tributos, torna cada ente capaz de ditar e executar suas próprias políticas públicas, dentro das competências constitucionalmente estabelecidas e sem que precisem subjugar-se ao repasse de verbas federais.

É preciso ressaltar que à União é possível a emissão de “dinheiro novo”, mesmo que implique em aumento do endividamento e outras consequências, como por exemplo, o descontrole das contas públicas, mas o mesmo não ocorre com os demais entes federados.

O art. 157 da CRFB/88 define quais são os percentuais relativos ao produto da receita do imposto sobre a renda, arrecadado pela União, que pertence aos Estados e ao Distrito Federal. Já o art. 158 da CRFB/88 define que pertencem aos Municípios os percentuais arrecadados pela União sob o mesmo título (Imposto sobre a Renda), assim como sobre o Imposto Territorial Rural e, também, os valores relativos ao repasse dos Estados, no que tange à arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA e sobre o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS. Por fim, o art. 159 da CRFB/88 determina que a União entregará parte do produto arrecadado a título de Imposto sobre a Renda para diversas outras finalidades, como o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, o Fundo de Participação dos Municípios, programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, dentre outras determinações.

Mesmo com as disposições acima, o que percebemos é a existência de um verdadeiro federalismo assimétrico⁵, no qual a União, por deter maior capacidade tributária ativa, dispõe de verbas para serem distribuídas aos demais entes tributantes, que dela dependem para sua sobrevivência e cumprimento de seus mandamentos constitucionais, assim como a necessidade de investimentos. Os Estados também repartem as suas receitas com os Municípios.

Ao tratar da competência tributária, Amaro (2010), ressalta que nos termos de nosso sistema federativo, até mesmo os Municípios têm sua esfera própria de atribuições exercidas com autonomia e, nesse sentido, a Constituição se preocupa com uma forma de prover com recursos cada um dos entes políticos União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para que possam fazer frente a seus dispêndios.

Sobre o nosso federalismo, Machado (2017, p. 23) assenta que:

O Brasil é um exemplo de Estado Federal, ou Federação, embora a centralização do poder político e especialmente a centralização das rendas tributárias, antes da Constituição de 1988, fossem de tal ordem a caracterizar o Brasil como Estado Unitário. Com a Constituição de 1988 deu-se um passo significativo rumo ao federalismo, embora a dependência dos Estados e Municípios ainda tenha ficado bastante acentuada, posto que a distribuição das quotas destes fundos de participação continua a ser administrada pelo Governo Central. Desde que entrou em vigor, todavia, a Constituição de 1988 vem sendo objeto de emendas que implicaram verdadeiro retrocesso, de sorte que, praticamente, voltamos a ser um Estado Unitário, tamanha é a concentração do poder de tributar em mãos da União.

Em que pese a concentração de recursos na União, o fato é que, temos um pacto federativo, senão o ideal, mas com relativa autonomia dos entes políticos, que desenvolvem suas atribuições constitucionais considerando as suas necessidades territoriais e de sua população, ainda que, dependente na maioria dos Estados e Municípios de recursos da União, uma vez que são, até mesmo deficitários, em termos de arrecadação tributária.

4 DAS CLÁUSULAS PÉTREAS

A principal característica que diferencia a uma Constituição rígida de uma outra norma jurídica se refere à maior rigidez para a sua modificação, o que implica, na sua supremacia, ou, na necessidade que as demais normas, com ela sejam compatíveis.

Nesse contexto, a supremacia do texto constitucional é consagrada em nosso ordenamento jurídico de forma implícita e todos devem obediência a ela, sejam governantes, sejam governados, tornando o seu desrespeito o ato nulo.

Com relação especificamente às cláusulas pétreas, as mesmas, tem por função primordial a preservação da identidade da Constituição, protegendo institutos e valores essenciais, com a finalidade de se dar continuidade ao processo democrático, sendo elas: i) a forma federativa de Estado; ii) o voto direto, secreto, universal e periódico; iii) a separação dos Poderes; iv) os direitos e garantias individuais (FERREIRA, 2016).

Segundo Bonavides (2004), a possibilidade de modificação do texto constitucional esbarra na rigidez estabelecida para a edição de Emendas Constitucionais, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos de votação e com a aprovação da proposta tão somente se se conseguir obter os votos de três quintos dos seus membros e, ainda, impede a deliberação de qualquer Emenda acerca das disposições constantes do artigo 60, § 4º da Constituição.

Como é de conhecimento, a alteração no texto constitucional brasileiro, quando possível, somente poderá ocorrer nos termos do seu art. 60, sendo que o parágrafo quarto, excepciona 5 Segundo dados oficiais da Receita Federal do Brasil, no ano de 2018, por exemplo, coube à União 67,53% da arrecadação total de tributos no país, ao passo que a participação dos Estados federados foi de 25,90% e dos Municípios de apenas 6,57% (BRASIL, 2020).

as matérias que não podem ser objeto de emenda, pois contém a estrutura basilar de nossa organização enquanto nação.

Conforme se verifica do parágrafo quarto do citado art. 6º da CRFB/88, não se permitem algumas modificações constitucionais tendentes a abolir as denominadas cláusulas pétreas, como é o caso da forma federativa de Estado.

Quando alteramos as regras de competência tributária, exaustivamente definidas pelo Constituinte Originário, automaticamente admitimos uma repactuação da forma federativa, na medida em que, a garantia de arrecadação e com isso, a autonomia para o exercício de políticas públicas locais (Estados, Municípios e Distrito Federal) podem ficar seriamente ameaçadas, impondo o limite contido no referido artigo 6º, § 4º da Constituição Federal.

Na lição de Mendes (2012), a despeito da possibilidade de modificação do texto constitucional, referidas alterações não podem acontecer simplesmente pela decisão do povo e de seus representantes, sob pena de instabilidade da Constituição.

Há, assim, limites ao poder de reforma constitucional, delineados e regradados na própria Constituição e que impõem um determinado procedimento e modo de agir, ficando, inclusive, sujeito ao controle de constitucionalidade (SILVA, 2014).

Desse modo, sendo a existência de recursos, cuja principal fonte de arrecadação é tributária, a principal forma de se garantir a autonomia e independência dos entes políticos, a modificação das competências tributárias, constitucionalmente estabelecidas, poderá implicar em ofensa à forma federativa de Estado, com a sua conseqüente ruptura e ofensa ao disposto no artigo 6º, § 4º, da CRFB/88.

5 PROPOSTAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA

Não se pretende, no presente trabalho, esmiuçar, uma a uma, as atuais propostas de reforma tributária, tampouco as que virão, posto que, ainda incipientes e objeto de debate em nosso legislativo, logo, passíveis de modificações. A ideia é, independente da reforma proposta, estabelecer os seus limites e analisar a sua eventual necessidade.

Mais que isso, verificar se alterações profundas podem eventualmente e ao contrário do que se espera, comprometer o já complexo sistema tributário nacional, que possui incontáveis normas, em todas as esferas, sendo que, em muitos dos casos, o contribuinte pode ser penalizado com multas de valores elevados, simplesmente por não entender a forma como devem ser prestadas as informações ao fisco.

Um sistema tributário estável e equilibrado é fundamental para as chamadas economias abertas, sendo certo que sistemas tributários deficientes podem, num primeiro momento, até mesmo atrair investimentos, mas de curto prazo e, sistemas equilibrados e claros, tendem a trazer investimentos duradouros, pois é possível saber com clareza os custos a serem incorridos, permitindo uma tomada de decisão consciente, por parte do empresário (SCHOUERI; JÚNIOR, 2015).

Talvez fosse o caso de se pensar numa meta coletiva, como forma de proporcionar um benefício geral para a comunidade, sendo a eficiência econômica uma delas (DWORKIN, 2020). O equilíbrio financeiro de um país, depende, em grande parte, de sua organização tributária, não somente no que chamamos de obrigações principais, mas também, nas obrigações acessórias ou deveres instrumentais.

Não se vê, ainda, nenhuma perspectiva de debate sobre os inúmeros benefícios fiscais existentes, como desonerações e isenções concedidas a grupos específicos que confundem o sistema tributário, gerando severas distorções e contribuindo, de maneira significativa, para a

diminuição da base tributável, privilegiando, muitas vezes, setores da economia sem nenhuma contrapartida, como a geração de empregos, investimento em novas tecnologias, dentre outras.

Contudo para se ter uma ideia das modificações que estão sendo propostas e na profundidade de “reformulação” do texto constitucional, passa-se a observar o que pretende, em síntese, cada uma delas, no caso as PEC 45/2019 (BRASIL, 2019a) e PEC 110/2019 (BRASIL, 2019b).

A PEC 45/2019, que tem como origem a Câmara dos Deputados, prevê a substituição de cinco tributos já existentes e de diferentes entes tributantes (PIS, COFINS, IPI, ICMS e ISS) pelo denominado Imposto sobre Bens e Serviços, ou IBS, mais ou menos, nos moldes do IVA (Imposto sobre Valor Agregado) cobrado em países como os Estados Unidos da América.

Outra proposta, a PEC 110/2019, prevê uma alteração ainda maior, consistente na substituição de nove tributos já existentes e igualmente de diferentes entes tributantes (IPI, IOF, PIS, COFINS, CIDE, SALÁRIO-EDUCAÇÃO, ICMS e ISS) pelo Imposto sobre Bens e Serviços, também nos moldes do IVA.

Por fim, há, ainda, o projeto de Lei 3.887/2020, do Governo Federal, que cria a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) em substituição ao PIS e a COFINS, que seriam unificados.

Com relação às modificações constantes das propostas acima (PEC 45/2019 e PEC 110/2019), percebe-se que será necessária uma profunda alteração na legislação tributária, em nível constitucional e normas inferiores, inclusive no Código Tributário Nacional, remanescendo dúvida quanto à sua necessidade.

Isso porque, a junção de tributos de competência estadual, federal e municipal, quiçá da alteração da competência tributária, implicará modificações nos princípios constitucionais tributários, nas destinações constitucionais do produto da arrecadação e ainda, dependerá de ajuste nas bases de cálculo e alíquotas de cada um dos tributos a serem criados e ou fundidos.

Mais que isso, deverá haver uma adequação à destinação constitucional do produto da arrecadação, pois cada tributo é afeto, ou não, a uma finalidade específica. Impostos, são tributos não vinculados, ao passo que as contribuições para a seguridade social, o são.

Note-se, por exemplo, que o ISS tem alíquota de até 5%, o ICMS, em regra, 18%, o IPI, tem uma infinidade de alíquotas, o PIS e a COFINS, idem e, ainda, possuem características únicas, como a incidência monofásica, a possibilidade de geração de créditos, dentre inúmeras outras.

A legislação de regência, de cada um desses tributos, assim entendidos como as normas instituidoras e as regulatórias (decretos, portarias, instruções normativas, etc.), que se estimam-se aos milhares, necessitarão de uma profunda revisão antes de sua derrocada e/ou revogação.

Anos e anos de decisões de tribunais administrativos e judiciais podem se tornar, em grande parte, imprestáveis para a resolução de novas demandas que venham a se apresentar, diante da unificação de tributos, com novas materialidades, bases de cálculo, alíquotas e contribuintes, gerando insegurança jurídica.

Por essas razões, Carvalho (2011) aponta que a sociedade brasileira passa por um momento de profundas inquietações e reformas, exigindo, inclusive, revisão de jurisprudências há tempo consolidadas, reverberando discussões inclusive sobre princípios constitucionais, não cabendo mais tergiversações sobre princípios como a segurança jurídica, para a garantia e estabilidade das relações, sob pena de se optar por um tortuoso caminho, sem nenhuma garantia aos jurisdicionados:

Querem mudar o sistema em nome de uma simplificação mais retórica do que efetiva; em nome da ‘racionalidade’, princípio de difícil identificação, uma vez que dele precisamos para dele falarmos; em nome até, de uma ‘progressividade’ que viria a imprimir projeção mais dinâmica e justa à administração de certos gravames. (...)

Aspirar à simplificação, à racionalidade, à eficiência econômica, à eficiência administrativa, à progressividade, ao fortalecimento da federação e da autonomia municipal, é o lugar comum de todos aqueles que se referem, em tom retórico, ao sistema tributário nacional. Considerá-lo, porém, como um eficiente produto da experiência jurídica, política e econômica do nosso país, curtido, demoradamente, no dia-a-dia das discussões administrativas e judiciais, bem como no pensamento aturado da dogmática, é algo que aponta para sugestões de muito equilíbrio e prudência. Mexer em alguma coisa que apresenta tal rendimento, com respostas ágeis e prontas aos estímulos da sociedade, com tem sido iterativamente demonstrado, é um passo difícil e que pode deixar marcas indesejadas.

Tenho para mim que tais lembranças devem ser consignadas, no momento mesmo em que entra em jogo a própria manutenção da integridade sistêmica do Estado brasileiro. Vivemos o processo de uma decisão significativa e importante. E a melhor contribuição que o jurista poderia oferecer está na manifestação axiologicamente neutra (na medida do possível) a respeito do quanto percebe existir no trato com o real. Se a pretensão é alterar, efetivamente, algumas competências constitucionais, assunto delicado que pode abalar em seus fundamentos a organização jurídica nacional, requer-se domínio técnico e conhecimento especializado sobre a matéria. (CARVALHO, 2011, p. 231-234).

Desta forma, verifica-se que as propostas de reforma tributária em análise, via emendas constitucionais, trazem mais incertezas e inseguranças do que a propagada necessidade de racionalização do sistema e a retórica necessidade de redução da carga tributária.

Importante lembrar que o Supremo Tribunal Federal (STF), quando do julgamento da ADI 939/DF, já declarou a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 3, de 17.03.93, que criava o Imposto Provisório Sobre Movimentações Financeiras – IPMF, por violação a diversos dispositivos constitucionais, como o princípio da anterioridade, da imunidade tributária recíproca que veda a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a instituição de impostos sobre o patrimônio, rendas ou serviços uns dos outros) e que é garantia da Federação (BRASIL, 1993).

No mesmo sentido, a doutrina sustenta que também há uma limitação à atividade legislativa, pela sua vinculação à Constituição e desde que a reconheça como estrutura normativa superior do sistema jurídico, de tal sorte que o legislador pode legislar, mas desde que respeite a Constituição e conclui que a sua liberdade de legislar passa pela assertiva de supremacia da Constituição e não mais pelo parlamento (CALCINI, 2016).

Destarte, qualquer proposta de reforma tributária materialmente ou formalmente inconstitucional, ou seja, fora dos limites traçados pela Carta Constitucional, ainda que venha a ser aprovada, tende a ser rechaçada pelo Poder Judiciário, via controle incidental ou concentrado de constitucionalidade.

6 POSSÍVEIS ALTERNATIVAS ÀS REFORMAS EM ANÁLISE PELO CONGRESSO NACIONAL

Diante do que se discorreu na seção anterior, talvez seja mais razoável a simplificação da arrecadação e a unificação de alguns tributos, como é o caso do PIS e da COFINS, e a desoneração da folha de salários, com a criação de uma tributação sobre os dividendos, que são isentos. Ainda, seria possível um melhor escalonamento da tributação do imposto sobre a renda, a redução das injustificadas desonerações tributárias e a mitigação de divergências com relação ao ICMS.

No atual cenário, também não se mostra razoável modificar a estrutura tributária, pois, se de um lado, não podemos perder arrecadação, por conta do sucessivo déficit orçamentário e explosão do endividamento público, especialmente diante da pandemia provocada pela

Covid-19, de outro, não podemos aumentar a carga tributária, em nossa combatida economia, que, dentre outras, carece de competitividade e geração de empregos.

Há que se considerar, ainda, a perspectiva de que, qualquer modificação na estrutura tributária, não deverá implicar em aumento do peso do Estado sobre os ombros do cidadão, como é o caso do aumento de tributos que possam vir a recair sobre a parcela mais pobre da população, considerando a existência dos princípios constitucionais tributários que impedem que o excesso e a dificuldade de entendimento quanto à carga tributária, tragam empecilhos à existência de uma vida digna.

Sobre a forma como deve ser a relação entre o Estado e os particulares, neste caso específico, contribuinte, Neme e Oliveira (2020) assentam que a CRFB/88 reconheceu uma nova dinâmica dos comportamentos que envolvem o Estado e os particulares, com a consagração dos direitos fundamentais, evidenciando o protagonismo que o direito dos homens e a existência de uma vida digna deve ditar e nortear o comportamento do Estado.

Destaca-se, ainda, até mesmo como forma de incrementar a arrecadação e suprir a incapacidade estatal de resolver as questões tributárias, aliado às novas tecnologias, a possibilidade de outros mecanismos para a resolução de conflitos tributários, como é o caso da arbitragem.

Escobar (2017, p. 83) identifica as potencialidades da arbitragem, apontando os seus principais atrativos, como é o caso da exequibilidade dos laudos arbitrais, a flexibilidade do procedimento, a possibilidade de serem selecionados os árbitros, a neutralidade, a definitividade das decisões, a celeridade do processo arbitral e o custo, trazendo, ainda, a sua visão sobre a adaptação à realidade brasileira.

No direito brasileiro, inexistente vedação legal para a possibilidade de instituição da arbitragem tributária, mesmo sob a ótica da indisponibilidade do crédito tributário, pois aplicável somente a direitos patrimoniais disponíveis. Tal fato se revela diante do pensamento de parte da doutrina de que o crédito tributário não se confunde com o valor arrecadado, que inclusive poderá, por exemplo, ser objeto de parcelamento, remissão, compensação e transação (FERREIRA; ROCHA; FERREIRA, 2019).

A aplicação do instituto, no entanto, inclusive a análise das suas eventuais vedações e desvantagens, merece melhor aprofundamento em estudo específico que ultrapassa os limites da presente pesquisa.

Dentro dessas perspectivas, não se vislumbra necessária ou mesmo conveniente uma profunda “revolução” na legislação tributária, com impactos no sistema federativo, na implantação de novos tributos e todo o arcabouço legislativo referente à sua arrecadação, mas apenas pontuais modificações na legislação infraconstitucional e simplificação de procedimentos quanto às obrigações acessórias.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dos seus mais de 30 anos de promulgação, a Constituição Federal de 1988, foi objeto de diversas Emendas Constitucionais, em especial na esfera tributária, muitas dessas alterações visando a ampliação do rol de competências arrecadatórias e/ou criação de novos tributos.

Nosso Sistema Constitucional Tributário está estruturado na regra de repartição de competências tributárias, sendo o ponto de partida a Constituição Federal, que outorga competência aos entes tributantes, ao Código Tributário Nacional, às leis instituidoras de tributos e aos demais atos regulatórios (decretos, portarias, instruções normativas, etc.).

Conforme se mencionou, há nesse sistema constitucional tributário regras que vão desde a outorga de competências com as implícitas materialidades de cada um dos tributos, às limitações constitucionais ao poder de tributar, até a distribuição do produto da arrecadação, uma vez que a União distribui parte da sua receita com os Estados e os Estados, por sua vez, com os Municípios.

As diferentes outorgas de competência tributária, permitindo a arrecadação de tributos pelos diferentes Entes Tributantes, garantem o federalismo, na medida em que a geração de recursos é um dos principais pilares a garantir a autonomia de cada ente político.

Propostas de reforma tributária, através de Emendas Constitucionais, possuem limites, dentre os quais, aquelas que tendam a abolir a forma federativa de estado (artigo 60, §4º, da Constituição Federal). Na medida em que se modificam as outorgas de competência, retira-se a autonomia do Ente tributante e, nesse sentido, interfere-se na federação.

Em razão da complexidade da questão tributária, mostra-se razoável a alteração de normas tributárias, porém, no campo infraconstitucional, sem a necessidade de abruptas modificações no texto constitucional, que demandariam profundo conhecimento e aprofundamento da matéria. Há, ainda, novas possibilidades que podem aumentar a eficiência na cobrança e arrecadação, a exemplo do uso da arbitragem.

É preciso, ainda, verificar as isenções, benefícios fiscais e medidas equivalentes, para ajuste na arrecadação e conferir se essas normas realmente cumprem as finalidades ou não e se tratam de benesses injustificadas. As questões tributárias, refletem, diretamente, na coletividade, sendo que o desajuste na legislação, ao invés de racionalidade ao sistema, poderá trazer mais injustiças e desigualdade social.

Em que pesem as propostas existentes, a solução apresentada e sugerida se encerra na reunião de alguns tributos da mesma competência, como é o caso do PIS e da COFINS, na supressão de injustificados benefícios fiscais, na redefinição das alíquotas do Imposto sobre a Renda e na tributação de dividendos, com a simplificação do ICMS e de todas as obrigações acessórias.

REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 45/2019. 2019a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833>. Acesso em: 26 fev. 2021.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. União privilegia contribuições para não repassar recursos, dizem deputados. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/452896-uniao-privilegia-contribuicoes-para-nao-repassar-recursos-dizem-deputados/>. Acesso em: 12 mai. 2021.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Decreto n.º 5.172/1966. 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm. Acesso em: 25 fev. 2021.

BRASIL. **Constituição Federal**. 05 de outubro de 1988. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25 fev. 2021.

BRASIL. **Receita Federal do Brasil**. Carga tributária no Brasil 2018: análise por tributos e bases de incidência. 2020. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2018-publicacao-v5.pdf>. Acesso em 12 mai. 2021.

BRASIL. **Senado Federal**. Proposta de Emenda à Constituição nº 110/2019. 2019b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137699>. Acesso em: 26 fev. 2021.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n. 939 do Tribunal Pleno, Brasília, DF, j. 15.12.1993, DJe 18.03.1994. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%20939%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 25 fev. 2021.

CALCINI, Fábio Pallaretti. **Princípio da Legalidade**: reserva legal e densidade normativa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Imposto Sobre a Renda (perfil constitucional e temas específicos)**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário**: linguagem e método. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2011.

COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito Tributário**: constituição e código tributário nacional. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2020.

ESCOBAR, Marcelo Ricardo. **Arbitragem Tributária no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2017.

FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. **Controle de constitucionalidade e seus efeitos**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves; ROCHA, Matheus Lins; FERREIRA, Débora Cristina Fernandes Ananias Alves Ferreira. **Lei de Arbitragem: comentada artigo por artigo**. São Paulo: Juspodivm, 2019.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e tributário**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2020.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: estudos de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

NEME, Eliana Franco; OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. A Constituição de 1988 e uma nova compreensão da administração pública: a pessoa humana como princípio e fim da atividade estatal. **Revista Paradigma**, v. 29, n. 1, 10 set.. 2020. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/2236>. Acesso em: 13 mar. 2021.

NEME, Eliana Franco; ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli. Direitos fundamentais e federação na história constitucional brasileira. **Revista Paradigma**, v. 27, n. 3, 14 dez. 2018. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1352>. Acesso em: 13 mar. 2021.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário**. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SCHOUERI, Luís Eduardo; JÚNIOR, Ricardo André Galendi. **Grandes Questões atuais do direito tributário: Transparência Fiscal e Reciprocidade nas perspectivas Interna e Internacional**. São Paulo: Dialética, 2015, v. 19.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

ISSN 2236-0859

DIREITO & DESENVOLVIMENTO

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O PROTAGONISMO DA EDUCAÇÃO COMO PROMOTORA
DA JUSTIÇA SOCIAL E DOS DIREITOS HUMANOS

ANNA PAULA BAGETTI ZEIFERT
JULIANA BARBOSA DE LIMA
DANIEL RUBENS CENCI

VOLUME 13 | NÚMERO 1 | JAN/JUN 2022

O PROTAGONISMO DA EDUCAÇÃO COMO PROMOTORA DA JUSTIÇA SOCIAL E DOS DIREITOS HUMANOS

THE ROLE OF EDUCATION AS A PROMOTER OF SOCIAL JUSTICE AND HUMAN RIGHTS

Recebido: 22/01/2021
Aprovado: 17/07/2022

Anna Paula Bagetti Zeifert¹
Juliana Barbosa de Lima²
Daniel Rubens Cenci³

RESUMO:

O estudo faz uma abordagem das capacidades, marco teórico escolhido para a análise acerca da justiça, além de compreender o protagonismo da educação como promotora da justiça social e dos direitos humanos. Toma por referência a lista de capacidades proposta por Martha Nussbaum, que pode ser vista como um modelo de complementação à discussão histórica dos direitos humanos, capaz de auxiliar na consolidação de uma sociedade mais justa e inclusiva que tem na educação a base para seu desenvolvimento. Nussbaum defende que uma educação de qualidade deve atender às artes e às humanidades, a fim de possibilitar sentimentos como a dúvida e a compaixão, capacitando os alunos a participar do âmbito político e exercer a democracia, meios pelos quais desigualdades tendem a ser reduzidas, produzindo justiça social. Para seu delineamento, o trabalho teórico utiliza o método de abordagem hipotético-dedutivo. Assim, os resultados desta pesquisa apontam que a abordagem das capacidades é um modelo de combate à exclusão, fundamental para construção de uma sociedade mais justa e inclusiva e a educação é essencial para a realização da justiça social e dos direitos humanos.

Palavras-chave: Capacidades. Direitos Humanos. Educação. Justiça Social.

ABSTRACT:

The study approaches capabilities, the theoretical framework chosen for the analysis of justice, in addition to understanding the role of education as a promoter of social justice and human rights. It takes as a reference the list of capabilities proposed by Martha Nussbaum, which can be seen as a complementary model to the historical discussion of human rights, capable of helping to consolidate a more just and inclusive society that has education as the basis for its development. Nussbaum argues that a quality education must pay attention to the arts and humanities, in order to enable feelings such as doubt and compassion, enabling students to participate in the political

¹ Pós-Doutora pela Escola de Altos Estudos - Desigualdades Globais e Justiça Social: Diálogos sul e norte, do Colégio Latino-Americano de Estudos Mundiais, programa da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO Brasil e UNB). Doutora em Filosofia (PUCRS). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado em Direitos Humanos - e do Curso de Graduação em Direito (UNIJUI). Integrante do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos, Justiça Social e Sustentabilidade (CNPq). E-mail: anna.paula@unijui.edu.br

² Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado em Direitos Humanos (UNIJUI). Advogada. Pesquisadora no grupo (CNPq) Direitos Humanos, Justiça Social e Sustentabilidade. E-mail: juli_blima@hotmail.com

³ Pós-Doutor em Geopolítica Ambiental Latinoamericana (Universidade de Santiago do Chile - Usach). Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado em Direitos Humanos - e do curso de Graduação em Direito (Unijui). Coordenador do Grupo de Pesquisa (CNPq): Direitos Humanos, Justiça Social e Sustentabilidade. E-mail: danielr@unijui.edu.br

sphere and exercise democracy, means by which inequalities tend to be reduced, producing social justice. For its design, the theoretical work uses the hypothetical-deductive approach method. Thus, the results of this research point out that the capabilities approach is a model for combating exclusion, fundamental for building a more just and inclusive society and education is essential for the realization of social justice and human rights.

Keywords: Capabilities. Human Rights. Education. Social justice.

INTRODUÇÃO

Os direitos humanos visam alcançar a proteção e emancipação de todos os seres humanos, amenizando a carga de opressão e toda a ideologia desumanizadora, tarefa ainda desafiadora e desgastante na contemporaneidade. A desigualdade social é um dos elementos que dificulta esse movimento por liberdade e dignidade de todos os indivíduos, visto que ela se apresenta ao longo da história como um problema tanto político quanto social. A diferença em relação as condições de vida da população, a má distribuição de renda, o desemprego e não acesso à educação de forma efetiva, contribuem para uma grande disparidade que só fomenta o processo de exclusão social.

Os direitos humanos podem ser vistos como um senso moral e histórico, uma crença proativa de que a ação coletiva pode vencer a dominação, a opressão e o sofrimento. O reconhecimento de que os seres humanos têm direitos no plano internacional, implica a noção de que a negação desses mesmos direitos impõe, como resposta, a responsabilização do Estado violador. Isso porque esses direitos são considerados como inerentes e inalienáveis, ou seja, não poderiam ser rejeitados e nem negados.

Se a modernidade é a época do sujeito, os direitos humanos coloriram o mundo a imagem e semelhança do indivíduo. Com a modernidade veio a consolidação dos direitos humanos, como forma de proteção do indivíduo contra a opressão. (DOUZINAS, 2009)

Os direitos humanos são inerentes a qualquer pessoa e foram pensados para garantir a dignidade humana, são o resultado de muitas lutas realizadas em seu favor em determinados momentos históricos, adquirindo progressivamente uma dimensão universal. São extremamente importantes, pois tem a preocupação com a dignidade de cada indivíduo, consagrados por Tratados Internacionais e Constituições.

A observância dos direitos humanos é fundamental para a estabilidade e amadurecimento das democracias⁴, de maneira a assegurar a participação popular na luta pela liberdade e igualdade. Isso passa pelo acesso à educação como forma de fortalecer da cidadania, pois é através do conhecimento que se desenvolve o pensamento crítico. Como bem observa Silva (2015, p. 159), a construção democrática para a cidadania “depende de condições culturais, sociais e institucionais que possibilitem aos indivíduos a participação cooperativa nas mais diversas esferas da vida social, entre as quais a escolar, como expressão coletiva da liberdade de cada um.”

A educação em direitos humanos da atenção para a adequação do sujeito de direitos. “Para além da dimensão política dos direitos e da educação, os direitos humanos tem em si mesmos um potencial educativo enorme, uma vez que nos posicionam numa relação de cuidado pelo outro. A Educação *em e para* os Direitos Humanos, em sua singularidade, deve

4 No entender de Nussbaum (2015, p.7), “Quando vivemos em sociedade, se não aprendemos a enxergar tanto o eu como o outro dessa forma, imaginando em ambos capacidades inatas de pensar e de sentir, a democracia está fadada ao fracasso, porque ela se baseia no respeito e na consideração, e estes, por sua vez, se baseiam, na capacidade de perceber os outros como seres humanos, não como simples objetos.”

fundamentar-se pelos princípios críticos da emancipação, da educação para a liberdade e autonomia, pelo diálogo. (ESTEVÃO, 2015, p. 93)

A educação para os direitos humanos é baseada no respeito do ser humano, a sua dignidade e liberdade como sujeito de direitos, fundamentais e essenciais para uma vida digna, de acordo com os princípios da universalidade, indivisibilidade e interdependência desses direitos. Os Direitos humanos são uma forma de garantia da dignidade da pessoa humana em todos os aspectos.

Nesse contexto, o presente tem como objetivos compreender o protagonismo da educação como promotora da justiça social e dos direitos humanos e analisar a abordagem das capacidades como modelo de complementação para pensar a educação como instrumento efetivo para essa promoção, pois entende que a abordagem das capacidades é uma ideia de desenvolvimento pensada como uma condição básica de liberdade e de justiça para uma vida digna.

Assim, a ideia é demonstrar que as capacidades funcionam como garantia da efetivação dos direitos humanos fundamentais. Referidos direitos são considerados fator determinante na avaliação da justiça social, ou seja, uma sociedade só será considerada justa quando as capacidades efetivamente tiverem sido realizadas. A abordagem das capacidades, como forma de determinação de garantias fundamentais, objetiva aos cidadãos um nível mínimo de dignidade, fundamental para o estabelecimento da justiça no interior das sociedades e a realização dos direitos humanos.

Nesse contexto, primeiramente o artigo apresenta considerações sobre a lista de capacidades desenvolvida pela autora estadunidense Martha Nussbaum, entendendo ser essa uma espécie de abordagem dos direitos humanos. Uma lista que a filósofa considera aberta e em contínua revisão, reconsideração e complementação, por tratar de questões sociais e de direitos. Num segundo momento, o estudo analisa a importância de promover políticas para acesso à educação, fundamental para o desenvolvimento de sociedades mais justas e inclusivas, tomando como referência a abordagem das capacidades e a sua relação direta com a defesa dos direitos humanos e a promoção da dignidade.

Para seu delineamento o estudo utiliza o método de abordagem hipotético-dedutivo, centrado na pesquisa bibliográfica de fontes que possibilitam a investigação teórica da temática e sua análise a partir da realidade social.

1 A LISTA DE CAPACIDADES EM MARTHA NUSSBAUM COMO UMA ESPÉCIE DE ABORDAGEM DOS DIREITOS HUMANOS

A abordagem das capacidades é considerada como uma ideia transformadora de desenvolvimento, tendo em vista a sua defesa da justiça social, da liberdade e dos direitos. Nesse sentido, a filósofa estadunidense Nussbaum (2014, p. 41) apresenta uma lista de capacidades específicas para o desenvolvimento da pessoa humana, capacidades que permitem aos indivíduos uma vida plena e digna de ser vivida. A lista específica de *Capacidades Humanas Centrais* serve “simultaneamente de instrumento de comparação da qualidade de vida e de formulação dos principais princípios políticos que possam desempenhar um papel relevante na área das garantias constitucionais fundamentais.” As dez capacidades humanas centrais tem o propósito de garantir o mínimo de dignidade para cada pessoa e são as seguintes:

- 1) Vida: Ter a capacidade de viver até o fim da vida humana de duração normal, sem morrer prematuramente;
- 2) Saúde física: Ser capaz de ter boa saúde, incluindo a saúde reprodutiva; de receber uma alimentação adequada; ser capaz de ter um lugar adequado para viver;

- 3) Integridade física: Ser capaz de se mover livremente de um lugar para outro; de estar protegido de assaltos violentos, incluindo agressão sexual; ter oportunidades para a satisfação sexual e escolha para fins de reprodução;
- 4) Sentimento, imaginação e pensamento: Ser capaz de usar os sentidos, de imaginação, pensamento, e raciocínio - e para fazer essas coisas de forma humana, uma maneira informada e cultivada por uma educação adequada; ser capaz de usar a imaginação e pensamento em conexão com a experiência, e produzindo obras expressivas e eventos autênticos; ser capaz de utilizar a imaginação com garantias de liberdade de expressão com respeito ao discurso político e artístico e à liberdade de exercício religioso, sendo capaz de ter experiências agradáveis e evitar a dor não benéfica.
- 5) Emoções: Ser capaz de manter relações afetivas com coisas e pessoas fora de nós mesmos; ser capaz de amar aqueles que amam e cuidam de nós, sendo capaz de sofrer a sua ausência, para experimentar saudade, gratidão e raiva justificada, não tendo, portanto, um emocional marcada ou aprisionado pelo medo ou ansiedade.
- 6) Razão prática: Ser capaz de formar uma concepção do bem e de ocupar-se com a reflexão crítica sobre o planejamento da própria vida.
- 7) Afiliação: Ser capaz de viver com e voltado para outros, reconhecer e mostrar preocupação com os outros seres humanos e de se engajar nas várias formas de interação social, sendo capaz de imaginar a situação de outro e ter compaixão por essa situação, tendo a capacidade de exercício da justiça e a amizade; ser capaz de ser tratado como um ser digno de quem valor é igual à dos outros.
- 8) Outras espécies: Ser capaz de viver uma relação próxima e respeitosa com animais, plantas, e com o mundo da natureza.
- 9) Lazer: Ser capaz de rir, brincar, gozar de atividades recreativas.
- 10) Controle sobre o próprio ambiente: (A) político: ser capaz de participar efetivamente das escolhas políticas que governam a própria vida; ter o direito a participação política, proteções de liberdade de expressão e associação; (B) material: ser capaz de manter a propriedade (tanto os imóveis como os móveis), tendo o direito de procurar emprego numa base de igualdade com os outros. (NUSSBAUM, 2014, p. 41)

Essas dez capacidades centrais são entendidas como objetivos gerais que poderão posteriormente ser especificados pela sociedade em questão, a qual procederá de igual forma relativamente aos direitos fundamentais. Nussbaum (2014, p.44), vê a lista como “não definitiva que deverá estar sujeita a sucessivas revisões, pois sei que todas as análises sobre direitos fundamentais que qualquer sociedade leve a cabo estarão sempre sujeitas quer a ser aumentadas, quer a ser diminuídas”.

As capacidades estão estreitamente ligadas aos direitos humanos assim como “a linguagem das capacidades encontra-se muito próxima da dos direitos, no entanto, eu diria que além de a complementar ela lhe confere uma muito maior precisão”. As capacidades são consideradas como a garantia dos direitos fundamentais, pois promovem o respeito mútuo, reciprocidade e as bases para o autorrespeito, tendo em vista que o conceito de direitos humanos é não só um conceito muito pouco transparente como tem estado sujeito a diversos tipos de interpretação. Assim, o enfoque das capacidades tem sido trabalhado como uma espécie de abordagem dos direitos humanos, tendo em vista que há uma preocupação, em ambos, com formas dignas de se viver a vida. (NUSSBAUM, 2014, p. 33)

A abordagem das capacidades chama a atenção por apresentar um conteúdo definido, uma teoria da proteção mais adequada. Parte da ideia de bem-estar e se baseia na criação de um mundo mais honesto em que as pessoas possam viver uma vida digna, com liberdade e igualdade. Conforme destaca Nussbaum (2014, p. 111-112), “a abordagem das capacidades é uma abordagem que se centra nos resultados. Defende que um mundo minimamente honesto e justo é um mundo no qual as pessoas tem todas as capacidades da lista. Na ideia de justiça os seres humanos necessitam de algumas condições básicas para viver. “A ideia intuitiva daquilo

que os seres humanos necessitam para viver uma vida humanamente plena, é uma ideia que se encontra expressa em muitas das documentações relativas aos direitos humanos.”⁵

Com relação as forma de concretizar as capacidades. é possível dizer que é considerada como um dever coletivo. que cabe a todos e deve ser visto como uma responsabilidade adequada de deveres entre os indivíduos e as instituições. As instituições tem a atribuição de promover o bem-estar das pessoas, mas deixando com que elas decidam, de forma livre, sobre o que querem fazer das suas vidas, retomando o que Amartya Sen defende na sua teoria quando trabalha a noção de autonomia e de liberdade.⁶

Quando se trata de justiça, pode-se observar uma aproximação do enfoque das capacidades com a ideia de contratualismo, porém existe uma diferença significativa entre ambas as estruturas. No contratualismo a abordagem é procedimental⁷, ou seja, ao invés de ir “direto aos resultados para avaliar a sua adequação moral, determina um procedimento que modela certas características-chave de equidade e de imparcialidade, e apoia-se nesse procedimento para gerar um resultado apropriadamente justo”. (NUSSBAUM, 2013, p. 98)

Cabe mencionar que na posição original proposta por John Rawls em sua obra *Uma Teoria da Justiça*, as diferenças que existem entre o enfoque das capacidades e o contratualismo são muito pequenas e sem muita importância. Para Nussbaum (2013, p. 109), “no caso de Rawls, suas partes carecem de benevolência e de um amor intrínseco pela justiça; esses sentimentos, entretanto, são representados pelo véu da ignorância”.

Na posição original são consideradas a iguade moral, as liberdades fundamentais, os aspectos de bem entre as pessoas, a igualdade de oportunidades, a imparcialidade, a questão motivacional, a garantia de direitos, a preservação do senso de justiça e a justiça como equidade. A posição original “é uma situação imaginada de igualdade primordial, em que as partes envolvidas não tem conhecimento de suas identidades pessoais, ou de seus respectivos interesses pelo próprio benefício, dentro do grupo como um todo”. (SEN, 2011, p. 84)

A posição original é o local no qual se concordam com princípios que proporcionam que os bens sejam repartidos de forma justa, eqüitativa, e tem como pressuposto essencial uma ponderada convicção sobre a justiça, que garante bens como a liberdade, a vida, a igualdade e bens sociais mínimos para a sobrevivência, assumindo claramente um caráter igualitário, inserindo, de uma certa maneira, algum conteúdo no esquema formal (deontológico), operando uma complementaridade entre o justo e o bem. (SILVEIRA, 2019, p. 178)

A estratégia mais promissora de argumentar em favor de princípios de justiça consiste em mostrar que os princípios propostos são os únicos que podem fornecer os termos de um acordo que ninguém poderia rejeitar. Se os princípios de justiça fossem aplicados ou seguidos, poderia ser estabelecido uma noção de bem comum, desta forma, diminuiria a situação de desigualdade em que as pessoas vivem, pois esses princípios visam a garantia da vida e dignidade humana, para que as pessoas vivam em condições igualitárias. (VITA, 2019)

5 Conforme desta Nussbaum (2014, p. 113), “O especial enfoque nas capacidades, apesar de estar intimamente associado à linguagem dos direitos humanos, servem para clarifica-la na medida em que nos ajuda a perceber que o nosso objetivo não se limita à existência da “liberdade negativa” ou à ausência da ação interventiva do Estado-uma compreensão do conceito de direitos que é muito frequentemas que, em vez disso, devemos assegurar as pessoas a total capacidade de poderem escolher não só aquilo que são como tudo aquilo que consideram que é importante para elas. Assim, todas as capacidades contém um aspecto que é de natureza econômica: mesmo a liberdade de expressão requer a existência de educação, de alimentação adequada, etc.”

6 Em Sen, “a abordagem das capacidades é uma proposta de substituição a lista formulada por Rawls na obra *Uma Teoria da Justiça* (1971), denominada como bens primários.” (ZEIFERT, 2019)

7 Assim sendo, “os defensores das explicações procedimentais da justiça sentem muitas vezes que concepções de justiça orientadas para o resultado não são suficientemente complexas, não possuem partes suficientemente autônomas. Por outro lado, os defensores das concepções orientadas para o resultado acreditam que as perspectivas procedimentais põem os carros na frente dos bois, pois com certeza o que importa para a justiça é a qualidade de vida das pessoas e, no final das contas, rejeitaremos qualquer procedimento, não importa o quão elegante seja, se não nos fornecer um resultado que se ajuste bem com nossas instituições sobre dignidade e equidade.” (NUSSBAUM, 2013, p. 100)

O enfoque das capacidades considera que a justiça é um bem de todos e discorda no sentido de que os princípios da justiça tenham que assegurar a vantagem mútua. A justiça cuida da justiça, desta forma ela é vista como uma condição que os seres humanos pretendem alcançar. Como observa Nussbaum (2013, p. 108), “é sempre muito bom se alguém pode mostrar que a justiça é compatível com a vantagem mútua, mas o argumento em favor de princípios de justiça não deve basear-se nesta expectativa.” A justiça deve estar ao alcance de todos. “[...] é um de nossos fins e limitamos muito a nossa busca por ela quando pensamos na justiça apenas como o resultado de um contrato para vantagem mútua, ainda que limitado e estruturado de modo moral.”

Os princípios políticos relacionados ao enfoque das capacidades tem razões diferentes em relação a dignidade humana, de forma que não buscam produzir “princípios a partir somente da compaixão, mas procuramos sustenta-los e torna-los estáveis através do desenvolvimento de uma compaixão sintonizadas com os princípios políticos aqui definidos. (NUSSBAUM, 2013, p. 110-111)

A abordagem das capacidades e sua relação direta com a possibilidade de ampliar as garantias que viabilizam a realização das necessidades humanas fundamentais, emerge, primeiramente, na teoria da justiça de Amartya Sen, mas um ponto conecta a ideia de capacidades em Sen e Nussbaum, que é o conceito de dignidade que está na forma como a vida deve ser vivida e quais são as condições necessárias para a sua realização.⁸

A verdadeira “essência” de uma teoria de justiça pode, em grande medida, ser compreendida a partir de sua base informacional: que informações são – ou não são – consideradas diretamente relevantes. (SEN, 2010) A necessidade de uma compreensão da justiça que seja baseada na realização está relacionada ao argumento de que a justiça não pode ser indiferente às vidas que as pessoas podem viver de fato. (SEN, 2011)

O que realmente mobiliza as pessoas é a vontade de eliminar as injustiças “qualquer teoria da justiça, tem de escolher um foco informacional, tem de decidir em quais características do mundo deve se concentrar para julgar uma sociedade para avaliar a justiça e a injustiça”. (SEN, 2011, p. 265)

Na visão de Nussbaum, as teorias de justiça social tem que estar atentas as mudanças e evoluções que acontecem no mundo, aponta também que na tradição ocidental, tem dado pouca atenção e importância as necessidades das mulheres por igualdade.

O principal entendimento, portanto, não é somente da dignidade como se “esta pudesse ser separada das capacidades de viver uma vida, mas em vez disso, a de uma vida com, ou apropriada à, dignidade humana, na medida em que é constituída, pelo menos em parte, pela posse das capacidades da lista”. (NUSSBAUM, 2013, p. 199)

Desta forma, as capacidades são consideradas como uma abordagem dos direitos fundamentais dos seres humanos, necessária para uma vida digna.

A partir do enfoque das capacidades, a explicação dos benefícios e objetivos da cooperação social possui, desde o princípio, uma dimensão moral e social. Existem maiores laços e objetivos comuns entre os seres humanos do que a expectativa de vantagem, pois as relações humanas são complexas e envolvem para além dos aspectos econômicos, havendo a busca pela justiça que abrange todos os indivíduos, independentemente de possuírem ou não certa igualdade aproximada. A justiça é possível sem que os indivíduos da sociedade estejam em igualdade. A sociedade é e sempre será composta por uma complexidade de seres humanos. (ZEIFERT; STURZA; 2019)

⁸ Fazendo referência aos pontos de ligação entre sua teoria e a de Sen, Nussbaum (2013, p. 350-351) faz o seguinte destaque: “Os itens que incluo na minha lista de capacidades, como aqueles que Amartya Sen menciona na ilustração de seu enfoque, inclui muitos dos direitos também salientados no movimento dos direitos humanos: liberdades políticas, liberdade de associação, de livre escolha de trabalho e uma variedade de direitos econômicos e sociais. Além disso, as capacidades, como os direitos humanos, oferecem um conjunto moral e humanamente rico de objetivos para o desenvolvimento, no lugar da “riqueza e pobreza dos economistas”, como Marx colocou tão bem. Com efeito, as capacidades cobrem tanto o terreno ocupado pelos chamados direitos de primeira geração (liberdades políticas e civis) quanto o ocupado pelos assim chamados direitos de segunda geração (direitos econômicos e sociais).”

A lista de capacidades abrange o mínimo que as pessoas precisam para satisfazer suas necessidades humanas fundamentais, pois sem esses itens da lista isto não seria possível. “O enfoque das capacidades opera com uma mesma lista para todos os cidadãos, e usa a noção de um nível mínimo para cada uma das capacidades, isto é, um mínimo abaixo do qual não há uma vida decentemente digna.” (NUSSBAUM, 2013, p. 220)

A principal finalidade é que todos os cidadãos tenham um mínimo de capacidades para uma vida apropriada, é a satisfação das principais necessidades humanas, podendo acontecer a partir da construção de projetos que visam resolver situações em que há ausência de garantia das necessidades humanas fundamentais. (ZEIFERT; STURZA, 2019). Assim, a lista das capacidades é considerada uma inovação para a concretização dos direitos humanos e garantia da dignidade para uma sociedade desenvolvida a partir de critérios de justiça.

2 POLÍTICAS PARA PENSAR UMA SOCIEDADE MAIS JUSTA E INCLUSIVA POR MEIO DA EDUCAÇÃO

A realidade que se impõe, principalmente no período pandêmico vivenciado, demonstra um aumento significativo nos números relativos a desigualdade, preocupante na medida em que evidencia um incremento nas diferenças econômicas e sociais entre os sujeitos, o que afeta diretamente a qualidade de vida e compromete o desenvolvimento das sociedades.

Uma vida digna passa, necessariamente, pelo acesso a todos os direitos fundamentais essenciais, o que permite fazer escolhas. Essa possibilidade se realiza quando a ideia de liberdade e de igualdade se fundam na própria existência, na capacidade de definir os rumos da própria vida. Isso é fundamental quando se pensa na ideia de justiça social, não basta acesso a renda, é preciso ir além, pensar a partir de um viés multidimensional que abrange muito mais que questões econômicas, requer refletir sobre as dimensões da vida, que são, também, sociais, políticas e ambientais. Uma vida sem capacidades não é uma vida adequada. .

O modo dominante de medir o bem-estar ou qualidade de vida em uma nação, por um longo tempo, foi simplesmente a análise do PIB per capita. Não se considerava outros fatores, destaca Nussbaum (2013, p. 348), como os da “qualidade de vida que não estão bem correlacionados com a vantagem econômica, mesmo que a distribuição seja um fator do cálculo: aspectos tais como a saúde, a educação, a liberdade política e religiosa, o gênero e a justiça racial.”⁹

Considerando o exposto até aqui, pode-se perceber que o papel do Estado será extremamente relevante, visto que o mesmo tem o poder de decidir quais políticas públicas deverão ser adotadas para promover a justiça e tentar amenizar a situação de desigualdade social entre os seus cidadãos. “As políticas públicas são um importante recurso que os Estados dispõem para enfrentar os graves dilemas sociais que ameaçam o seu funcionamento e a sua organização em vista da justiça social”. (ZAMBAM; KUJAWA, 2020)

As políticas públicas são consideradas como uma forma de contribuição e de auxílio para que se alcance o desenvolvimento social e a busca pela igualdade, de forma que não se submeta apenas a busca pelo crescimento econômico ou como prioridade somente a busca pela satisfação material.

Muitos são os obstáculos para a implementação e efetivação de políticas públicas, sendo vistas, muitas vezes, como uma ilusão ou utopia, pois há muitos equívocos durante a criação e negligência no acompanhamento, dificultando a melhorar da vida das pessoas, mesmo

⁹ A ideia de que o desenvolvimento deve ser pensado para além da riqueza e do lucro é analisada na obra do economista e filósofo indiano Amartya Sen (2010; 2011), referência para a abordagem das capacidades em Nussbaum.

considerando que elas sejam fundamentais para a concretização dos direitos humanos e para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Cabe destacar que também na percepção de Sen (2010), a abordagem das políticas públicas é baseada no valor da pessoa e na necessidade de ter condições para o desenvolvimento das capacidades, bem como, na atividade do Estado como órgão administrativo de políticas de incentivo para o combate das desigualdades e busca pela igualdade social.

As políticas públicas são importantes na medida que são implementadas com a finalidade de amenizar os problemas sociais e para que as pessoas possam viver dignamente, da mesma forma, o enfoque das capacidades, conectado com essa realidade, almeja colaborar com o desenvolvidos a partir do pensamento de que as pessoas devem ter um mínimo, condição para se pensar a relevância do modelo de desenvolvimento a ser adotado.

Para tanto, relevante nesse espaço, levantar as seguintes indagações: Qual modelo de sociedade precisa ser pensado para que a vida seja efetivamente digna de ser vivida? Os modelos disponíveis dão conta dessa realização? Onde é preciso avançar para garantir a todos o acesso mínimo as necessidades humanas fundamentais? Como a educação pode ser protagonista dessa nova forma de organização social, mais justa e inclusiva?

Ao longo do tempo muitos teóricos tentaram minimamente apontar uma direção para todas essas questões, porém, muito ainda precisa ser feito. Nesse contexto, as políticas que promovem o acesso à escola têm um papel importante, visto que a mesma é um “[...] espaço de exercício da justiça como cuidado ou solidariedade, valorizando devidamente os afetos e a atenção do outro. Esta dimensão afetiva integra a justiça na dimensão da corresponsabilização pelo destino do outro”. Ou seja,

[...] a escola deve tornar-se num espaço de exercício da justiça como cuidado ou solidariedade, valorizando devidamente os afetos e a atenção ao outro. Esta dimensão afetiva integra, na verdade, a justiça na dimensão da corresponsabilização pelo destino do outro. E aqui a educação pode ter um papel muito importante, designadamente na promoção do “modelo de conexão social” de que fala Young (1990), que leva os atores sociais (e educativos) a se implicarem ou a se responsabilizarem mais nos assuntos da justiça social num mundo cada vez mais globalmente conectado. (ESTEVÃO, 2015, p. 49)

Considera-se que além da justiça escolar, no que se refere a igualdade de tratamento, é importante a promoção da justiça distributiva que promova a igualdade entre todos e para todos. É o processo de inclusão acontecendo, como faz referência Freire (2001, 24), pode-se falar em qualidade da educação, educação para a qualidade ou educação e qualidade de vida, não importa em que enunciado se encontrem, educação e qualidade são sempre uma questão política, fora de cuja reflexão e compreensão não nos é possível entender nem uma nem outra.

Através da educação é que as pessoas tem a oportunidade de se colocar em situação de igualdade, pois o estudo leva ao conhecimento e ao desenvolvimento de um pensamento crítico. Por meio dele se busca a garantia dos direitos que são importantes para uma vida com dignidade. “A educação é um dos lugares naturais de aplicação, consolidação e expansão dos direitos humanos; é uma arena de direitos, com direitos e para os direitos. Ela é, de um modo mais radical, um outro nome da justiça”. (ESTEVÃO, 2015, p. 53)

O grande problema a ser enfrentado, no entanto, é a questão da exclusão e a superação das injustiças sociais extremamente latentes nas sociedade contemporâneas, agravadas por políticas econômicas seletivas. Assim como, a falta de estrutura no campo da educação que incrementa, ainda mais, a desigualdade social, econômica e política.

Uma reflexão sobre a justiça social situa-se, assim, na fronteira entre a moral e a política, entre o dever ser e o ser, entre os valores justificativos de um sistema em detrimento de outro

e os princípios formais e substantivos que o presidem. Falar sobre justiça social remete a uma série de direitos a serem conquistados para se chegar a um patamar de igualdade.

O sentido da justiça é baseado no respeito a igualdade de todos os cidadãos assim como na garantia de direitos. De acordo com Albuquerque (2015, p. 20), a concepção “universalista de justiça, fundadora de princípios de igualdade de tratamento, base legal, logo, despojados de qualquer viés interpretativo e circunstancial, está na origem de uma concepção formal e processualista do justo.”

Assim sendo, o enfoque das capacidades, desenvolvido por Sen e posteriormente por Nussbaum (2013, p. 352-353), “sustenta claramente que os direitos relevantes são pré-políticos, e não meramente artefatos das leis e instituições.” Cabe mencionar que existem duas dúvidas em relação a exposição dos direitos que aparentemente são consideradas mais importantes do que as demais, precisa-se igualmente da exposição das capacidades. “Uma envolve a questão da ‘liberdade negativa’, a outra a relação entre os direitos de primeira geração e os direitos de segunda geração.” A liberdade negativa faz referência ao Estado não poder interferir nas ações individuais, ou seja, o indivíduo é mais livre quanto mais o Estado deixar de regular sua vida. Os direitos de primeira geração referem-se especificamente a esses direitos individuais de natureza negativa, ou seja, sem a interferência do Estado. Já nos direitos de segunda geração, no entanto, o Estado passa a ter responsabilidade para a realização de uma pretensão de vida digna para a sociedade.

O enfoque das capacidades deixa claro a concepção de um direito fundamental, assim como enfatiza que as capacidades humanas centrais são consideradas como direitos urgentes tendo como base as questões de justiça. A questão da liberdade, da igualdade, da justiça social são ideias determinantes para uma vida com dignidade, se trabalha com as condições de um limite mínimo que deve ser alcançado para uma vida justa. A igualdade de dignidade dos seres humanos, assim como as de liberdade, sejam elas civis, políticas ou religiosas, só poderão estar garantidas equitativamente, se puderem estar asseguradas efetivamente.

A dignidade humana requer o respeito as mais variadas formas de vida que os indivíduos escolhem viver, desde que isso não afete a vida do outro e nem interfira na parte que cabe as capacidades humanas centrais. Desta forma, a abordagem das capacidades visa o respeito pelo pluralismo, favorecido de seis modos diferentes em relação ao conteúdo e aplicabilidade da lista. Conforme Nussbaum (2015): Primeiro, a lista é entendida como não finalizada e sujeita a revisão e replanejamentos constantes. Essa não conclusão é ainda mais importante quando ampliamos o enfoque para a comunidade internacional. Desta forma, busca a tendência de melhorar em vários aspectos. Segundo, cada nação tem sua história que desempenha um papel importante no contexto mundial, em função disso, deve haver respeito pela autonomia e pelas diferenças entre as pessoas. Terceiro, a lista simboliza uma concepção moral parcial e política livre de qualquer doutrina moral abrangente. Em quarto lugar, o alvo principal é a capacidade e não a funcionalidade. Quinto, as liberdades são fundamentais para as pessoas, por isso, as nações que prezam o pluralismo devem defendê-las. Já o sexto e último o enfoque, considera que a lista é um alicerce para os princípios políticos do mundo inteiro.

Assim, as instituições devem estabelecer de forma justa que todos tem o dever de assegurar as capacidades até um nível mínimo. De acordo com o apresentado, o enfoque das capacidades pode oferecer os meios para que uma sociedade se desenvolva de forma justa e inclusiva. Esse processo passa necessariamente pela educação e o senso crítico por ela desenvolvido, pois somente através da educação será possível alcançar uma vida digna de ser vivida, com autonomia e liberdade para escolher aquilo que se valoriza.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O enfoque das capacidades, conforme propõe Martha Nussbaum, é uma espécie de abordagem dos direitos humanos. A abordagem das capacidades tem uma grande preocupação com a vida humana, com a dignidade, com a noção de liberdade e não apenas com alguns objetivos isolados de convivência, pois o bem-estar não depende apenas da renda como principal fator de realização humana, mas também de fatores como as liberdades políticas, sociais, acesso à saúde, alimentação, habitação, educação básica e um ambiente adequado e sustentável.

A educação, direito de todos, é também uma prática social que busca a igualdade entre as pessoas e atua sobre a vida e o desenvolvimento da sociedade. A partir da abordagem das capacidades, marco teórico escolhido para a análise acerca da justiça, compreendeu-se o protagonismo da educação como promotora da justiça social e dos Direitos Humanos, tomando por referência a lista de capacidades proposta por Nussbaum.

Assim, afirmamos que a abordagem das capacidades pode ser vista como um modelo de combate à exclusão, como complementação à discussão histórica dos direitos humanos, capaz de auxiliar na consolidação de uma sociedade mais justa e inclusiva que tem na educação a base para seu fortalecimento.

A hipótese levantada teve como pano de fundo a noção de justiça desenvolvida por Nussbaum, uma teoria sobre a justiça voltada para as capacidades humanas com o objetivo de tratar de questões referentes à justiça social. Sob a perspectiva de uma vida digna, determinadas capacidades devem ser efetivadas, com a característica basilar do caráter universal das necessidades humanas, como a educação, albergada pela capacidade de “sentidos, imaginação e pensamento” na lista construída pela autora.

Nussbaum defende que uma educação de qualidade deve atentar às artes e às humanidades, a fim de possibilitar sentimentos como a dúvida e a compaixão. Em consequência, opondo-se ao modelo educacional de mera absorção, os alunos estão aptos a participar do âmbito político e exercer a democracia, meios pelos quais desigualdades tendem a ser reduzidas, produzindo justiça social.

A pesquisa teve como objetivo geral, analisar a viabilidade da abordagem das capacidades como promotora de emancipação a partir da educação e da justiça social. Apresentou a forma de pensar a justiça a partir do enfoque das capacidades em Nussbaum, a qual considera que a educação colabora para uma boa instrumentalização de políticas públicas para promoção da realização da justiça social. Além disso, aprofundou-se a abordagem das capacidades como modelo de comparação para pensar os direitos humanos, a justiça social e a relevância do acesso à educação para a construção de sociedades mais justas e ingualitárias.

Entende-se que a lista de capacidades em Nussbaum emerge como uma nova perspectiva para os direitos humanos, pois toma como premissa básica a ideia de justiça social. A noção de justiça social buscada, visa a equiparação de direitos e igualdade de oportunidades para os desfavorecidos, trata das políticas sociais, inclusive de distribuição de recursos, bem como otimiza mudar este cenário através da educação.

Fica evidenciado, também, que com uma educação de qualidade torna possível a efetivação da vida digna, especialmente quando acompanhada de demais capacidades da lista fundamental, porque permite a participação política, democrática e social. O atendimento destas habilidades é viável quando o pensamento crítico e de compaixão para com os demais seres humanos é desenvolvido no âmbito escolar (mas não somente nele), isso por intermédio das humanidades e das artes, as quais contrastam com um modelo educacional para o lucro, que vem sendo priorizado majoritariamente na contemporaneidade.

Conclui-se, assim, que os resultados desta pesquisa vieram ao encontro do que foi objetivo da mesma desde o princípio. Resta confirmado que a abordagem das capacidades é um modelo de combate à exclusão, fundamental para pensar, projetar e promover o desenvolvimento de sociedade mais justa e inclusiva. A educação, como parte da lista de capacidades apresentada por Nussbaum, é um dos elementos essenciais para a efetivação dessa sociedade. A lista das capacidades apresentadas no estudo e elaborada por Nussbaum, colabora para a ampliação do rol de direitos humanos, bem como motiva a sua releitura na contemporaneidade de maneira a garantir uma maior efetivação.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Cristina Pinto. Contributos para uma reflexão crítica sobre a igualdade (substantiva) de oportunidades. In: ENS, Romilda Teodora; BONETI, Lindomar wessler (Org.). **Educação e justiça social**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2015. p. 73-92.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

DOUZINAS, Costas. **O fim dos direitos humanos**. Tradução de Luzia de Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

ESTEVÃO, Carlos Vilar. **Direitos humanos, justiça e educação: uma análise crítica das suas relações complexas em tempos anormais**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2015.

FREIRE, Paulo. **Política e educação**. – 5. Ed. - São Paulo: Editora Cortez, 2001. (Coleção Questões de Nossa Época; v.23). Disponível em: <file:///C:/Users/Usuário/Desktop/Desenvolvimento%2oHumano,%2oTransformações%2oSociais%2oe%2oResiliência%2odo%2oDireito/Política%2oe%2oEducação.pdf> Acesso em 26 de janeiro de 2019.

NUSSBAUM, Martha C. **Educação e justiça social**. Tradução de Graça Lami. Portugal: Pedago, 2014.

NUSSBAUM, Martha C. **Fronteiras da Justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie**. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

NUSSBAUM, Martha C. **Sem fins lucrativos: por que a democracia precisa das humanidades**. Tradução de Fernando Santos. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2015.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das letras, 2010.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução Ricardo Doninelli Mendes e Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SILVA, Sidney Reinaldo da. Educação, democracia e reconhecimento: Entre o justo e o Bem. In: ENS, Romilda Teodora; BONETI, Lindomar wessler (Org.). **Educação e justiça social**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2015. p. 159-178.

SILVEIRA, Denis Coitinho. **Teoria da justiça de John Rawls: entre o liberalismo e o comunitarismo.** 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/trans/v30n1/v30n1a11.pdf>> Acesso em 10 de outubro de 2019.

ZEIFERT, Anna Paula Bagetti; STURZA, Janaína Machado. As políticas públicas e a promoção da dignidade: uma abordagem norteada pelas capacidades (capabilities approach) propostas por Martha Nussbaum. **Revista Brasileira de Políticas Públicas.** Uniceub ISSN 2236-1677. Volume 9. Nº1 ABR.2019. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuário/Desktop/material%20prof%20Anna/AS_POLITICAS_PUBLICAS_E_A_PROMOCAO_DA_DI.pdf> Acesso em 05 de janeiro de 2020.

VITA, Alvaro de. **Uma concepção liberal-igualitária de justiça distributiva.** 1999. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/rbcsoc/v14n39/1721.pdf>> Acesso em 10 de outubro de 2019.

ZAMBAM; N. J.; KUJAWA; H. A. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. **Revista Brasileira de Direito,** Passo Fundo, vol. 13, n. 1, p. 60-85, Jan.Abr. 2017. Disponível em: <<https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1486/1112>> Acesso em: 05 de janeiro de 2020

ZEIFERT, Anna Paula Bagetti. **O projeto rawlsiano de justiça social para a sociedade dos povos.** Porto Alegre, 2018. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuário/Desktop/material%20prof%20Anna/TES_ANNA_PAULA_BAGETTI_ZEIFERT_COMPLETO.pdf> Acesso em 25 de novembro de 2019.

ZEIFERT, Anna Paula Bagetti. **Pensar as políticas públicas a partir do enfoque das capacidades:** justiça social e respeito aos direitos humanos. 2019. Disponível em: <file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/PENSAR_AS_POLITICAS_PUBLICAS_A_PARTIR_DO.pdf> Acesso em 25 de novembro de 2019.

ISSN 2236-0859

DIREITO & DESENVOLVIMENTO

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A FLEXIBILIZAÇÃO DO REGISTRO DE AGROTÓIVOS NO
BRASIL: DA REVOLUÇÃO VERDE AO REGISTRO TÉCNICO
ESTABELECIDO PELA PORTARIA Nº 43/2020 DO MAPA

FELIPE FRANZ WIENKE
ISABELA PEIXER GLAM BERNARDES

**A FLEXIBILIZAÇÃO DO REGISTRO DE AGROTÓXICOS NO BRASIL:
DA REVOLUÇÃO VERDE AO REGISTRO TÁCITO ESTABELECIDO
PELA PORTARIA Nº 43/2020 DO MAPA**

**THE FLEXIBILIZATION OF THE REGISTRATION OF PESTICIDES
IN BRAZIL: FROM THE GREEN REVOLUTION TO THE TACIT
REGISTRATION ESTABLISHED BY ORDINANCE N. 43/2020 OF
MAPA**

Recebido: 18/10/2020
Aprovado: 17/07/2022

Felipe Franz Wienke¹
Isabela Peixer Glam Bernardes²

RESUMO:

O presente artigo, dividido em três tópicos argumentativos, objetiva analisar a Portaria nº 43/2020 do MAPA, bem como os dispositivos legais que possibilitaram a criação do registro tácito de agrotóxicos. A análise visa questionar a compatibilidade constitucional da portaria ministerial. Somado ao aumento do registro de agrotóxicos e ao histórico nacional de utilização desses produtos, observou-se a flexibilização das exigências relacionadas ao registro de agrotóxicos como estratégia de mitigação das normas constitucionais e infraconstitucionais destinadas à proteção da saúde e do meio ambiente ecologicamente equilibrado, refletindo numa incompatibilidade constitucional da Portaria nº 43/2020 do MAPA. Para construir o texto, partiu-se do método dedutivo e da técnica de pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Registro de Agrotóxicos. Lei de Agrotóxicos. Controle de Constitucionalidade de Normas Ambientais.

ABSTRACT:

This article, divided into three argumentative topics, aims to analyze the ministerial regulation nº 43/2020 from MAPA, as well as the legal devices that allowed the creation of tacit registration of pesticides. The considerations focus on questioning the constitutional compatibility of the ministerial ordinance. Added to the increase in the registration of pesticides and the national history of use of these products, the relaxation of the requirements related to the registration of pesticides as a strategy for mitigation of constitutional and legal norms aimed at the protection of health and the balanced environment was observed, reflecting a constitutional incompatibility

¹ Possui graduação em Direito (2007) e Licenciatura em Letras (2007), ambas pela Universidade Federal de Pelotas/UFPEL. Especialista em Direito Ambiental pela UFPEL (2009) e mestre em Ciências Sociais (2011) pela mesma Universidade. Especialista em Democracia, República e Movimentos Sociais (2012) pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Estágio de pesquisa no Institut de l'Ouest: Droit et Europe - IODE da Universidade de Rennes 1/FR (2014/2015), com financiamento CAPES - Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior. Estágio de Pós-doutorado em Direito na Fundação Universidade do Rio Grande - FURG (2016-2017). Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande/FURG (2017). Professor convidado da Faculté de Droit de Rennes/FR (2020). Professor do Programa de Mestrado em Direito e Justiça Social - FURG. Professor do Curso de Especialização em Prática Jurídica Social/Residência Jurídica da Universidade Federal do Rio Grande - FURG. Professor do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal/FURG. E-mail: felipewienke@furg.br

² Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande/FURG. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande/FURG. E-mail: isabelagalm@gmail.com

of MAPA Ordinance nº 43/2020. To construct the text, we started from the deductive method and the bibliography research technique.

Keywords: Registration of Pesticides. Pesticides Law. Constitutionality Control of Environmental Standards.

JEL Classification System: K32

INTRODUÇÃO

O Brasil possui um quadro histórico de uso de agrotóxicos. A utilização desses produtos nos cultivos brasileiros é contemporânea à introdução das estratégias de modernização da agricultura proporcionadas pela Revolução Verde, movimento técnico científico da segunda metade do século XX, cujo principal efeito foi a superprodução agrícola. A partir desse momento, o consumo de agrotóxicos pelo setor agrícola nacional tem se mostrado vertiginosa e constantemente crescente, circunstância que contribuiu para o Brasil ocupar as primeiras posições na classificação dos maiores consumidores mundiais de agrotóxicos. Contudo, a legislação brasileira apresenta requisitos exigentes para que um produto dessa espécie seja registrado e, portanto, passível de uso e comercialização. De outro lado, observa-se a tendência à flexibilização das normas responsáveis pelo registro de agrotóxicos pela administração pública.

O presente artigo, dividido em três itens argumentativos, busca enfrentar a seguinte problemática: a Portaria nº 43, de fevereiro de 2020, da Secretaria de Defesa Agropecuária do MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), que trata da autorização tácita de agrotóxicos, é compatível com os compromissos constitucionais de garantia à saúde e ao meio ambiente equilibrado? Argumenta-se que a referida portaria não corresponde às exigências constitucionais e legais de registro de agrotóxicos, refletindo um cenário de flexibilização das normativas internas responsáveis por gerenciar o consumo de agrotóxicos.

Além da análise legislativa, a construção da abordagem atravessa outros assuntos cravejados ao tema central. O primeiro item de desenvolvimento é destinado à discussão do consumo de agrotóxicos no Brasil, bem como uma síntese da trajetória da implantação desses produtos no País, o que caracterizou uma modernização conservadora e contribuiu para a classificação do Brasil como um dos maiores consumidores de agrotóxicos. Ademais, trata-se das disposições constitucionais e infralegais que cuidam das exigências para o registro de agrotóxicos.

No segundo item, retoma-se a função do poder público enquanto definidor de medidas destinadas à proteção da saúde e do meio ambiente. Em seguida, é feita análise dos dispositivos legais que possibilitaram a publicação da Portaria nº 43/2020 do MAPA. O terceiro e último tópico cuida dos posicionamentos do Supremo Tribunal Federal diante das duas arguições de descumprimento de preceito fundamental ajuizadas com a finalidade de discutir a compatibilidade da referida portaria com os ditames constitucionais.

Para construção do texto, adotou-se como metodologia de pesquisa o método dedutivo. Adota-se a técnica de pesquisa bibliográfica, abrangendo fontes obtidas de arquivos públicos, fatores estatísticos e bibliografias que tratam direta e indiretamente da temática em questão.

1. A EVOLUÇÃO DO CONSUMO DE AGROTÓXICOS NO BRASIL: DA REVOLUÇÃO VERDE À LEI DE AGROTÓXICOS

O processo de modernização da agricultura brasileira se destacou pela incorporação de inovações tecnológicas capazes de aumentar a produção devido à crescente mecanização dos processos produtivos, bem como um controle biológico embasado pelo uso intenso de produtos químicos. As operações de implantação massiva de agrotóxicos no Brasil entre os anos 1950 e 1970 foram uma das estratégias propulsoras da Revolução Verde, modelo de crescimento econômico agrícola empreendido por meio de pacotes políticos e tecnológicos, que incluíam o crédito rural para estimular a produção e o uso de insumos agrícolas específicos para o cultivo (maquinário, sementes geneticamente modificadas, fertilizantes químicos e foco na agricultura de exportação) (MOREIRA, 2000, p.44).

Este processo de modernização da agricultura no Brasil foi caracterizado pela instalação de grandes indústrias estrangeiras do ramo de produtos químicos através do PNDA (Programa Nacional de Defensivos Agrícolas), criado por meio do II Plano Nacional de Desenvolvimento de 1975, com o objetivo de internalizar as etapas produtivas finais da produção de agrotóxicos, buscando reduzir as importações e, se possível, gerar excedentes para exportação (SILVEIRA; FUTINO, 1990, p. 135). Além dos objetivos de ordem econômica, o PNDA também continha metas “de ordem técnica, visando à ampliação de estudos e ações, no controle dos danos causados pelas “pragas” agrícolas e sobre os efeitos adversos dos agrotóxicos sobre a saúde humana e o ambiente” (PELAEZ, et. al., 2015, p. 160).

Outro mecanismo essencial para a difusão do uso de agrotóxicos no País foram as isenções tributárias, cuja extensão não encontra paralelo em outros setores produtivos:

(...) A isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), tributo de competência estadual, atingiu o patamar de 60%, nos termos do Convênio 100, de 1997, do Conselho Nacional de Política Fazendária. No âmbito dos tributos federais, o benefício mostra-se ainda mais profundo. A Tabela de Incidência de Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI) de 2017 indica a não tributação de inúmeros fertilizantes e produtos químicos de uso agrícola (TIPI, 2017, p. 141- 14384). Tal benefício decorre do Regime Especial de Incentivo ao Desenvolvimento da Infraestrutura da Indústria de Fertilizantes (REIF), instituído em 2012 pela Medida Provisória nº 582 (posteriormente convertida na lei 12.794/2013). O mesmo se aplica para ao PIS/PASEP, cuja isenção foi instituída pelo decreto 5.195/2004 (posteriormente substituído pelo decreto 5.630/2005. (WIENKE, 2018, p. 225-226).

As novas tecnologias e as práticas de incentivo ao uso de agrotóxicos na agricultura concretizadas desde a década de 1950 atribuíram um caráter de modernização conservadora (MOREIRA, 2000, p. 43), contribuindo para que o Brasil fosse internacionalmente reconhecido como país agroexportador a partir de um alto consumo de agrotóxicos. Assim, este processo de inovação tecnológica encorajou a utilização de agrotóxicos no cotidiano dos espaços rurais.

O resultado do incentivo ao uso massivo de agrotóxicos foi o crescente aumento do consumo desses produtos químicos destinados à agricultura brasileira. De acordo com Pelaez et. al. (2015, p. 155), o Brasil tem se apresentado como país com a maior taxa de crescimento das importações mundiais de agrotóxicos a partir dos anos 2000. Aponta Bombardi (2017, p. 33) que na caminhada ascendente “o consumo total de agrotóxicos no Brasil saltou de cerca de 170.000 toneladas no ano de 2000 para 500.000 toneladas em 2014, ou seja, um aumento de 135%”, sendo os cultivos de soja, milho e cana responsáveis por 72% do total de químicos consumidos (BOMBARDI, 2017, p. 33).

A Revolução Verde foi um movimento de inovação tecnológica na agricultura com impacto de proporções mundiais, sobretudo na Ásia, América Latina e África (PATEL, 2012), rompendo com o modo de produção agrícola anterior à sua implementação. No entanto, o crescimento no uso de agrotóxicos observado no Brasil atingiu proporções bastante superiores à média internacional. Segundo dados de 2012, na década anterior o consumo mundial de agrotóxicos havia crescido 93%, enquanto que no Brasil este aumento atingiu o patamar de 190% (ABRASCO, 2015, p. 49). Assim, não seria incorreto afirmar que a quantidade de agrotóxicos consumidos em todo mundo tenha aumentado. Ocorre que o caso do Brasil preocupa sobremaneira em razão da curva ascendente do consumo de produtos agroquímicos: o país está entre os dez maiores consumidores mundiais de agrotóxicos (ABRASCO, 2015, p. 37)³.

A política de substituição das importações de agroquímicos que deu origem ao incentivo do uso desses produtos no Brasil repercutiu no Poder Legislativo, de modo que as atividades relacionadas à produção e ao consumo de agrotóxicos passou a ser regulamentada com maior rigidez⁴ com promulgação da lei federal nº 7.802 de 11 de julho de 1989. Reconhecida como “a lei dos agrotóxicos”, o dispositivo legal trouxe maior exigência a toda cadeia produtiva de fitossanitários, desde pesquisa e experimentação até produção e comercialização. Foi instituído o registro pelo sistema interministerial (artigo 4º), obrigando as pessoas físicas e jurídicas prestadoras do serviço a protocolar seu pedido de registro atendendo às exigências dos setores da administração federal responsáveis pela saúde, meio ambiente e agricultura, órgãos correspondentes à ANVISA, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), respectivamente.

Destaca-se que, desde a publicação da lei em 1989, está em vigor a proibição de comercialização e produção de agrotóxicos sem que esses produtos tenham seguido as condições estabelecidas pelos órgãos federais responsáveis envolvidos no registro do produto. De acordo com a lei, é expressamente proibida a concessão do registro de agrotóxicos para os quais o Brasil não disponha de métodos de desativação ou neutralização dos seus componentes, que revelem características carcinogênicas, mutagênicas ou teratogênicas ou que causem dano ao meio ambiente (artigo 3º, §6º, alíneas “a” a “f” da lei 7.802/89). A legislação citada não faz diferenciação da aplicação dessas exigências para produtos novos, isto é, produtos inéditos no mercado que podem ser patenteados pelo fabricante, ou para produtos equivalentes, correspondentes aos produtos cujas patentes registradas já expiraram e, por conta disso, abrem espaço para que outras indústrias do ramo possam explorar a comercialização do produto (PELAEZ; TERRA; SILVA, 2010, p. 31).

A lei passou a exigir a atuação compartilhada do Ministério da Saúde, do Meio Ambiente e da Agricultura para o cadastro de agrotóxicos (novos ou equivalentes), sinalizando a necessidade da avaliação e parecer de outros setores cuja função não se concentra apenas no custo-benefício de aplicação de defensivos químicos na agricultura. Nesse sentido, pode-se argumentar que a legislação de 1989 seguiu o processo de redemocratização brasileiro, o qual, com publicação da

³ Ressalta-se que o título dirigido ao Brasil como um dos maiores consumidores de agrotóxicos no mundo é causa de controvérsia entre aqueles que defendem o uso de pesticidas e aqueles que prezam por uma significativa redução da sua utilização. A diferença está na perspectiva do cálculo base: se é analisado por números absolutos, área cultivada ou volume de produção agrícola. De acordo com os cálculos da FAO (sigla em inglês para Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura), o Brasil em 2013 ocupou o primeiro lugar entre os países que mais gastaram com produtos agroquímicos (cerca de 10 bilhões de dólares). Pela avaliação de acordo com a área cultivada, o Brasil estaria em sétima posição. Se o volume de produção agrícola for considerado, cabe ao País a 13ª posição. Porém, o cálculo feito com base na produção agrícola e área cultivada é questionado por especialistas, tendo em vista que quando se divide o consumo de agrotóxicos pela área plantada, o volume de agrotóxicos é diluído, fazendo com o Brasil desça na classificação de maior consumidor de agrotóxicos (GRIGORI, 2019; BOMBARDI, 2019).

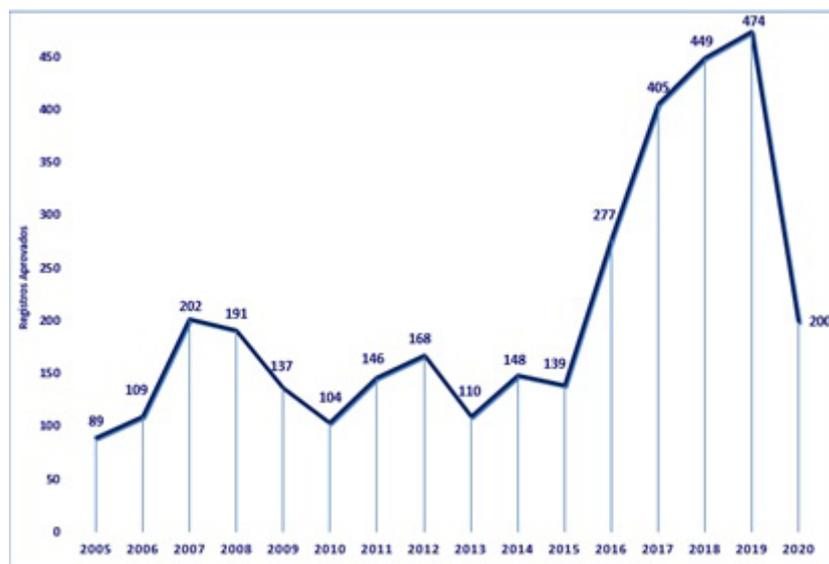
⁴ Importante notar que a lei federal nº 7.802 de 11 de julho de 1989 substituiu o decreto nº 24.114 de 12 de abril de 1934, única normativa regulamentadora das atividades de produção de agrotóxicos em vigor até julho de 1989. De acordo com o decreto, o registro era feito perante o extinto serviço de Defesa Sanitária Vegetal, isto é, não era exigido para a obtenção do registro a avaliação tripartite dos órgãos federais responsáveis pela saúde, meio ambiente e agricultura. Além disso, não previa expressamente as condições de proibição de uso e comercialização de fitossanitários.

Constituição da República em 1988, elevou o meio ambiente ao patamar constitucional, sendo considerado bem de uso comum do povo, essencial à qualidade de vida, incumbindo ao poder público o controle da produção, comercialização e aplicação de técnicas que representem risco para vida humana, animal e ambiental (artigo 225, *caput* e inciso V da CRFB/88).

No mesmo sentido, as atividades de ordem econômica, ainda que fundadas na livre iniciativa e no princípio da livre concorrência, devem observar a defesa do meio ambiente (artigo 170, inciso VI da CRFB/88). A saúde, direito social pontuado no artigo 6º da Constituição Federal, também pode ser vinculada ao uso intensivo de agrotóxicos associado às funções do poder público, haja vista o dever do Estado em garantir que as técnicas e procedimentos aplicados nas lavouras e cultivos não ofereçam risco de doença e de outros agravos à saúde humana (artigo 196, CRFB/88). De leitura do texto constitucional, percebe-se que a lei federal de 1989 se alinhou às exigências constitucionais e, visando efetivá-las, instituiu o comitê interministerial formado pelos Ministérios da Saúde, do Meio Ambiente e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para concessão do registro de agrotóxicos.

Contudo, observa-se um contraste entre os requisitos elencados pela lei de 1989, que visam manter um rigor administrativo, e o aumento anual do número de agrotóxicos registrados pelo poder público. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) disponibilizou resumo dos registros de agrotóxicos realizado anualmente a partir de 2005 (dados atualizados até julho de 2020). Os dados foram condensados no seguinte gráfico:

Gráfico 1. Informações Técnicas: registros concedidos 2005-2020



Fonte: BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento⁵

A partir do gráfico oficial, a escalada crescente é nítida. Em 2005, foram registrados 85, em 2010 esse número subiu para 104. Em 2017, tem-se 405 agrotóxicos permitidos para uso, número um pouco inferior aos 449 registrados em 2018. Finalmente, no ano de 2019 observou-se uma nova marca do registro de agrotóxicos no país: 474 novos produtos, um recorde de registro de agrotóxicos no Brasil. Na sequência, o ano de 2020 segue no mesmo passo, até julho/2020 foram realizados duzentos novos registros para agrotóxicos (MAPA, 2020)⁶.

⁵ Disponível em <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/agrotoxicos/informacoes-tecnicas>>. Acesso em: 05 ago. 2020.

⁶ Registra-se que a concessão de uso de agroquímicos foi considerada serviço essencial mesmo em período de pandemia causada pelo novo coronavírus, conforme artigo 3º, §1º, incisos XV e XVI do decreto 10.282 de 20 de março de 2020.

Em nota, a ANVISA respondeu que a fila de espera dos processos de registro de agrotóxicos foi reorganizada, sendo dividida de acordo com o tipo de produto químico, razão pela qual os processos de registros foram encerrados mais rapidamente. Já o MAPA argumenta que os novos registros visam aumentar a concorrência no mercado de agrotóxicos e não se espera ganho de produtividade (REIS, 2019).

O aumento no número de registro de agrotóxicos é impulsionado também por modificações normativas de caráter infralegal. A administração pública federal, no intuito de acelerar os processos de registro sem reformar a lei federal de 1989, propôs alterações na tramitação dos procedimentos. É o que se observou através de portaria nº 43, de 21 de fevereiro de 2020, elaborada pela Secretaria de Defesa Agropecuária do MAPA, cujo teor se analisará no ponto vindouro.

2. A EMERGÊNCIA DE UMA NOVA ESPÉCIE DE REGISTRO DE AGROTÓXICOS: A CONCESSÃO E AUTORIZAÇÃO TÁCITA TRAZIDA PELA PORTARIA 43/2020 DO MAPA

Retoma-se o argumento de que as condições de possibilidade para concessão e registro de agroquímicos, definidas pelos requisitos previstos em lei, e a efetiva concessão de uso e registro de agrotóxicos pelo poder público se entrelaçam na teia de um contexto paradoxal (de um lado o rigor da lei, de outra a atual tendência flexibilizadora da administração). O texto constitucional, na segunda seção do capítulo dois e no capítulo sexto, ambos do título oitavo que trata da ordem social, é preciso ao definir obrigações do Estado em atividades que envolvam riscos e ameaças a todo ser humano e não-humano, incluindo todo o composto de ecossistemas interligados entre si. A saúde é dever do Estado, sendo este responsável pela redução do risco por meio da tomada de decisões acerca de políticas sociais e econômicas.

De igual maneira, o poder público tem o dever constitucionalmente exigido de assegurar o meio ambiente ecologicamente equilibrado através também da tomada de decisões orientadoras da criação e aplicação de políticas de preservação, proteção, restauração dos processos ecológicos, bem como estratégias de controle e fiscalização de empreendimentos potencialmente causadores de risco humano e ambiental, sob pena de sanção penal e administrativa, independentemente da obrigação de reparação de danos em conjunto com as demais espécies de penalidades. Essas diretrizes constitucionais estão em consenso com os aspectos legais, estipulados em lei federal abordados no item anterior, que deixa claro em quais situações não se deve autorizar a concessão e o registro de agroquímicos.

No entanto, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), órgão responsável pela emissão do registro de agrotóxicos (após os pareceres do Ministério da Saúde e do Meio Ambiente - compondo o tripé avaliativo de produtos químicos), através da sua Secretaria de Defesa Agropecuária, redigiu uma portaria que entra em choque com as imposições constitucionais e legais no tocante ao registro de agrotóxicos e afins. A portaria nº 43, publicada no Diário Oficial da União em vinte e sete de fevereiro de 2020 e com entrada em vigor a partir de 1º de abril de 2020, estabeleceu prazos para aprovação tácita de atos públicos cuja liberação seja de responsabilidade da Secretaria de Defesa Agropecuária.

O instrumento jurídico interno do MAPA foi elaborado com base no decreto nº 10.178, de 18 de dezembro de 2019, que por sua vez regulamenta os dispositivos da lei federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Esta última, fundamentada no artigo 170 e seguintes da CRFB/88, institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelecendo normas de proteção à livre iniciativa, ao livre exercício da atividade econômica e disposições acerca da atuação do

Estado enquanto agente regulador. Além disso, a lei de setembro de 2019 institui que o regimento público sobre as atividades econômicas privadas deve ser interpretado favoravelmente ao particular, constituindo norma geral de direito econômico, pressuposto que deve ser observado “para todos os atos públicos de liberação da atividade econômica executados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios”, conforme versa o artigo 1º, §§1º, 2º e 4º da lei 13.874/2019.

Por “ato público” a lei de liberdade econômica considera liberação de licença, autorização, concessão, inscrição, permissão, cadastro, estudo, registro e demais atos exigidos por órgão da administração pública em razão de condição definida em lei para exercício da atividade econômica pretendida. Nessa esteira, a lei 13.874/2019 estabelece, em seu artigo 3º, inciso IX, a garantia de que o particular será notificado expressa e imediatamente do prazo máximo estipulado para análise dos documentos enviados ao órgão habilitado para expedição dos atos públicos necessários ao funcionamento regular da atividade econômica, quando solicitados. Uma vez transcorrido o prazo fixado, o silêncio da autoridade competente implica em aprovação tácita do ato público para todos os efeitos.

Essa determinação legal não ocorre nas hipóteses de o ato público versar sobre questões tributárias, registro de marcas, quando a decisão importar em compromisso financeiro para a administração pública e quando houver tratado internacional com objeção expressa (artigo 3º, §6º da lei 13.874/2019). A princípio, de acordo com o artigo 3º, §5º da lei de liberdade econômica, a previsão também não se aplicaria ao Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, exceto se o ato público exigido para funcionando regular da atividade econômica for delegado por legislação ordinária federal ou se o ente federativo ou órgão competente para emissão do ato exigido optar por vincular-se ao disposto no inciso IX do artigo 3º da lei mencionada.

Portanto, a lei de 2019 ofertou aos órgãos responsáveis pela elaboração de atos públicos obrigatórios ao funcionamento de atividades econômicas a faculdade de estabelecer prazos internos por meio de instrumento jurídico próprio, cujo descumprimento acarreta a autorização e concessão tácita do ato público requerido. Essa última alternativa se adequa ao caso do MAPA e a edição da Portaria nº 43 de fevereiro de 2020.

É nesse contexto que se insere o decreto nº 10.178, de 18 de dezembro de 2019 que, em vigor desde 1º de fevereiro de 2020, regulamenta a lei de liberdade econômica (lei nº 13.874/2019) para, dentre outros temas, dispor sobre os prazos para aprovação tácita de ato público. O decreto destina-se especificamente aos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, reiterando em sua maior parte o que já ditou a lei nº 13.874/2019: a autoridade competente para concessão do ato público de liberação da atividade econômica é responsável por fixar prazos para resposta dos atos os quais lhe são atribuídos; decorrido esse prazo fixado pela entidade, implicará em aprovação tácita.

No entanto, outros detalhes são apresentados. O início da contagem do prazo que acarreta em autorização tácita se dá quando o requerente apresentou todos os documentos necessários para instrução do processo administrativo para concessão do ato público (artigo 12 do decreto nº 10.178/2019). Quanto aos prazos máximos, o decreto dispõe que o órgão ou entidade não poderá estabelecer prazos superior a sessenta dias para a decisão administração acerca do ato público requerido, podendo ser estabelecidos prazos superiores mediante fundamento do ente público em razão da natureza dos interesses públicos envolvidos e da complexidade da atividade econômica (artigo 11, *caput* e §1º).

Passado o prazo limite estabelecido, instaura-se a autorização tácita do ato público pleiteado, podendo o requerente solicitar documento comprobatório da liberação da atividade no primeiro dia útil subsequente ao término do prazo (artigo 14 do decreto nº 10.178/2019). Ademais, enquanto o órgão ou entidade não estabelecer prazo interno para a concessão do ato público, é estipulado prazo de trinta dias para análise do requerimento de liberação da

atividade econômica, uma vez atendidos os requisitos necessários para prosseguimento do processo administrativo, conforme dita o artigo 16 do decreto referido.

Finalmente, autorizado tanto pela lei de liberdade econômica quanto pelo decreto que a regulamenta, o MAPA publicou a Portaria nº 43, de 21 de fevereiro de 2020. No documento oficial consta uma tabela com os novos prazos para deliberação e aprovação de ato público de responsabilidade da Secretaria de Defesa Agropecuária, sob pena de liberação tácita. Dentre os atos enumerados, está o registro de agrotóxicos e afins, o qual conta com o prazo de sessenta dias.

O caminho de análise legislativa feito até aqui permite observar que, após as avaliações do produto químico feitas pela ANVISA e pelo IBAMA, o responsável pela emissão de concessão de uso e registro de agrotóxicos é o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), encerrando o sistema de análise do agroquímico. O problema reside, portanto, na fase final do processo de registro de agrotóxicos. A Portaria nº 43 da Secretaria de Defesa Agropecuária não observou a necessidade do tripé avaliativo para registro de tóxicos agrícolas, desconsiderando que tal ato público se trata de ato administrativo complexo, já que concede prazo exíguo para que os três órgãos responsáveis pela avaliação possam realizar estudos, examinar as considerações que já foram feitas por instituições nacionais e internacionais, bem como emitir parecer especializado, de modo a garantir que a saúde humana, animal, vegetal e o meio ambiente como um todo não sejam colocados em risco desnecessariamente. Dessa maneira, de acordo com o bloco regulamentador do registro tácito de agrotóxicos composto pela portaria MAPA 43/2020, pela lei de liberdade econômica e por seu decreto regulamentador, o registro de agrotóxicos pode ser concedido pela Secretaria de Defesa Agropecuária sem a manifestação dos três ministérios envolvidos no processo de registro (bastando que a tramitação supere os 60 dias).

Assim, a normativa interna do MAPA vai de encontro a lei nº 7.802/1989, principal regulamento que rege a questão dos agrotóxicos no País, que prevê a imprescindibilidade do método avaliativo conjunto pelo comitê interministerial (Ministério da Saúde, do Meio Ambiente e da Agricultura). Ademais, pode-se dizer que a citada portaria, respaldada pela lei de liberdade econômica e pelo decreto que a regulamenta, criou uma nova espécie de registro de agrotóxicos não prevista em lei federal específica acerca da matéria e que desconsidera mandamentos constitucionais que colocam o Estado como ente regulador e responsável pelas políticas de cuidado envolvendo a saúde e o meio ambiente.

Pode ser levantada a questão de que o decreto nº 4.074, de 04 de janeiro de 2002, regulamentador da lei dos agrotóxicos (lei nº 7.802/1989), previa um prazo ainda menor do que a portaria nº 43 do MAPA (trinta dias para o órgão registrante informar o deferimento ou indeferimento do pedido de registro). Contudo, o decreto previa prazo de cento e vinte dias para avaliação técnico-científica do produto e elaboração dos três pareceres necessários e após a emissão de todas as certificações é que o MAPA poderia, em trinta dias, liberar o ato público de registro. Além do mais, os prazos previstos no decreto 4.074/02 não acarretam consequências temerárias, isto é, não implica num registro obrigatório de um produto químico sem a devida avaliação técnica.

3. AS ARGUIÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 656 E 658/2020: O POSICIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE O REGISTRO TÁCITO DE AGROTÓXICOS

Uma vez publicada a lista de alterações dos prazos para finalização dos atos públicos pleiteados ao MAPA, foram levantadas discussões que dividiram especialistas e pessoas não

iniciadas no tema. À época emergiram interpretações divergentes entre si acerca da matéria, restando dúvida se o novo prazo de sessenta dias estabelecido para registro de agroquímicos incluiria todas as etapas do registro de agrotóxicos ou se, diferentemente, esse prazo apenas refletiria o intervalo de tempo que a Secretaria de Defesa Agropecuária teria para concessão do registro (sendo portanto, uma norma menos rígida que o decreto 4.074/02 – que apresentava o prazo de trinta dias para concessão do registro pelo MAPA) (MAGRI, 2020; TOOGE, 2020).

Assim, a alteração dos prazos para registro de agrotóxicos provocada pela atuação conjunta da lei de liberdade econômica, do decreto 10.178/2019 e pela Portaria nº 43/2020 da Secretaria da Defesa Agropecuária/MAPA foi levada para apreciação do Supremo Tribunal Federal. Sob a relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, foram ajuizadas duas ADPFs (arguições de descumprimento de preceito fundamental) sob os números 656 e 658. A primeira foi ajuizada, em três de março de 2020, pelo partido Rede Sustentabilidade, e a segunda protocolada em nove de março pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).

Dentre outros pontos, ambas as ações questionam o novo prazo de sessenta dias para registro de agrotóxicos e alegam, em síntese, que a Portaria desconsidera a saúde, os princípios da ordem econômica, o respeito à qualidade de vida e ao meio ambiente, todos pressupostos constitucionalmente garantidos. Vale destacar que o pedido principal das ações ajuizadas no Supremo Tribunal Federal busca a declaração de incompatibilidade da portaria ministerial com as orientações principiológicas constitucionais norteadores do dever do Estado enquanto entidade reguladora da proteção da saúde humana e do meio ambiente, incluindo-se os princípios que vinculam o direito à liberdade econômica ao dever de proteção do meio ambiente e à existência digna.

Ademais, em decorrência do lapso temporal entre a data em que as ações foram protocoladas (três e nove de março de 2020) e o início de vigência da Portaria nº 43 de MAPA (1º de abril de 2020), consta em ambas as ações pedido de medida liminar requerendo a suspensão da eficácia de determinados itens da Portaria do MAPA, entre eles o que prevê o novo prazo para registro de agrotóxicos.

O pedido liminar foi julgado pelo pleno⁷. O Tribunal, por unanimidade, deferiu o pedido liminar e decidiu pela suspensão parcial dos efeitos da Portaria nº 43, de 21 de fevereiro de 2020 do MAPA. Assim, ficaram suspensos, pendente decisão definitiva, os itens 64 a 68 da Portaria, que correspondem respectivamente aos novos prazos para registro, sob pena de autorização tácita, de estabelecimentos produtores, comerciantes, importadores e exportadores de fertilizantes, corretivos, inoculantes, biofertilizantes, remineralizadores e substrato para plantas; registro de fertilizantes, corretivos, inoculantes, biofertilizantes, remineralizadores e substratos para plantas; cadastro de estabelecimentos prestadores de serviços para área de produção de fertilizantes; e, por fim, ao registro de agrotóxicos e afins.

Nos fundamentos da decisão em sede de medida liminar, o ministro relator Ricardo Lewandowski justificou o deferimento do pedido tendo por base o atual contexto de pandemia causada pelo novo coronavírus. Considerou a sobrecarga já enfrentada pelo sistema público de saúde e o índice de intoxicações por agrotóxicos no Brasil, usando como fonte os estudos da geógrafa Larissa Mies Bombardi. A pesquisadora em sua obra “Geografia do uso de agrotóxicos no Brasil e conexões com a União Europeia” publicada em 2017, demonstra em números o nível de intoxicações por pesticidas químicos, os quais podem chegar a cerca de três mil intoxicações por ano e uma média de cinquenta vítimas por intoxicação não notificadas para cada caso notificado (BOMBARDI, 2017, p. 54).

Contudo, o argumento do voto que mais contribui para a discussão pretendida concentra-se na compreensão do ministro relator de que a Portaria mencionada “impôs prazos para a

⁷ Importa registrar que, no momento em que este artigo foi produzido, a decisão proferida em sede de medida cautelar foi a última no decorrer do julgamento das ações. Portanto, até o presente momento, não há decisão definitiva transitada em julgado acerca do caso.

aprovação de utilização de agrotóxicos, independentemente de conclusão de estudos técnicos relacionados aos efeitos nocivos ao meio ambiente e/ou consequências à saúde da população brasileira, não condizentes com a abrangência delimitada pela ordem constitucional” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2020). Desse modo, a Portaria editada pelo MAPA, visando maior agilidade e liberdade da atividade econômica em última instância, ultrapassa a margem permitida pela Constituição Federal para autorização de pesticidas químicos, tendo em vista que “feriu direitos consagrados e densificados após séculos de reivindicações sociais com vistas a configurar a dignidade humana como valor supremo da ordem jurídica e principal fundamento da República Federativa do Brasil” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2020).

Logo num primeiro momento, vislumbra-se no voto do ministro relator Lewandowski que a portaria ministerial não observou o princípio da proibição do retrocesso socioambiental. No entanto, da fala do ministro relator, pode-se elencar outros princípios, previstos expressamente ou não no texto constitucional, que foram desconsiderados pelo instrumento jurídico interno do MAPA, como o princípio da precaução e do mínimo existencial socioambiental, reconhecidos pelo ordenamento jurídico enquanto premissas mínimas constituidoras do direito ambiental brasileiro.

Em voto vista, o ministro Luiz Roberto Barroso reforçou o andamento do processo de registro de agrotóxicos no Brasil, procedimento em rede que integra manifestações técnicas de três Ministérios distintos com funções específicas, sendo a fase final do processo de registro de responsabilidade do Ministério da Agricultura, que somente realiza o registro após os pareceres do Ministério da Saúde e do Ambiente, como já foi ressaltado. No entanto, o MAPA não é apenas um receptor das constatações técnicas dos outros dois Ministérios. O registro é concedido apenas quando o comitê interministerial decide unanimemente pela aprovação de determinado produto químico. Assim, o Ministério da Agricultura também deve emitir um parecer aprovando ou desaprovando o custo-benefício para a agricultura do pesticida cujo registro é pretendido.

O ministro Barroso apontou para a fase final do procedimento como a mais importante para aprovação de pesticidas químicos e a mais crítica no tocante à recente alteração de prazos. Foi ressaltado uma vez mais o entendimento que, de acordo com a Portaria, o MAPA passaria a registrar produtos químicos agrícolas sem a devida análise pelos órgãos administrativos competentes. Nesse sentido, o STF se manifestou no sentido de refutar a ideia de que ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento competiria apenas emitir o certificado de registro para determinado produto após os pareceres favoráveis do IBAMA e da ANVISA. Nas palavras do ministro Barroso:

(...) não me convenci de que a emissão final do certificado corresponda a um simples “bater de carimbo”, sem nenhum tipo de avaliação técnica, o que tornaria tal etapa totalmente sem sentido. Pelo contrário, a redação do art. 15, §4º, do Decreto nº 4.074/2002 leva a crer que há uma análise técnica do MAPA antes da decisão de deferimento ou indeferimento do registro. E essa decisão não poderia ser feita de forma tácita. Afinal, trata-se aqui de fase relevante do procedimento, em que será definido se o certificado será ou não emitido, considerando os pareceres técnicos dos demais órgãos sanitários e ambientais (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2020).

Ao final de seu voto, o ministro Luiz Roberto Barroso acompanha o voto do ministro relator Ricardo Lewandowski para conceder medida cautelar, de modo a suspender parcialmente os efeitos da Portaria nº 43/2020 do MAPA e fixou a seguinte tese: “A aprovação final do registro de agrotóxico pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento não pode ser realizada de forma tácita” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2020).

Em suma, o Supremo Tribunal Federal entendeu que o MAPA não detém apenas uma função burocrática no processo de autorização e registro de agrotóxicos, mas responde sim pela principal fase do procedimento, já que é a autoridade competente para concessão definitiva do uso do produto químico após emissão de parecer positivo unânime dos três órgãos envolvidos (reitera-se Ministério da Saúde, do Meio Ambiente e da Agricultura). Assim, o Ministério da Agricultura não pode estabelecer prazo cujo descumprimento acarreta em liberação tácita de ato público independentemente de exame prévio, excluindo, inclusive, o seu dever de análise previsto em lei federal.

Até o presente momento, as arguições de descumprimento de preceito fundamental estão em fase de julgamento, não havendo, portanto, decisão definitiva. Contudo, dado o posicionamento do Supremo Tribunal Federal em sede de medida cautelar, decidindo por unanimidade pela suspensão dos efeitos da Portaria nº 43/2020 da Secretaria de Defesa Agropecuária/MAPA no tocante ao prazo de sessenta dias para registro de agrotóxicos, espera-se que no julgamento final sejam reiteradas as razões já apresentadas na decisão de medida cautelar.

CONCLUSÃO

A produtividade agrícola sempre esteve presente como um dos setores mais importantes da economia nacional, sendo o Brasil internacionalmente reconhecido como país agroexportador. Desse modo, a presença de agrotóxicos na agricultura brasileira não é um fato estranho, sobretudo a partir da década de 1960 e 1970, período em que o Brasil atravessou sua Revolução Verde. Contudo, analisando os números apresentados pelo MAPA acerca dos registros de agrotóxicos realizados desde o ano de 2005, percebe-se o evidente aumento das permissões de uso de pesticidas químicos, fazendo com que o Brasil alcance novos recordes todos os anos quando se trata de registro de agrotóxicos.

Essa crescente autorização dos pesticidas químicos demonstra que os objetivos constitucionais e infralegais de proteção da saúde humana e do meio ambiente precisam ser reforçados. A criação do registro tácito de agrotóxicos por meio do instrumento jurídico interno de órgão ministerial, nova modalidade de registro sem correspondência em lei federal e contrária aos pressupostos constitucionais, se enquadra no cenário de flexibilização da legislação ambiental protetiva. A Portaria nº 43/2020 da Secretaria de Defesa Agropecuária/MAPA, fundamentada na lei de liberdade econômica e no decreto nº 10.178/2019, causou um grande enfrentamento às normas restritivas relacionadas ao consumo de agrotóxicos.

De fato, a portaria ministerial não deixa claro se os demais entes envolvidos no registro de agrotóxicos também são afetados pelo prazo de sessenta dias. Na verdade, o entendimento de que todo o processo de registro estaria condicionado a esse prazo é retirado do decreto nº 10.178/2019, regulamentador da lei de liberdade econômica. Porém, o prazo de sessenta dias estabelecido pelo decreto foi adotado pelo MAPA. Além disso, focando em termos práticos, é inviável e incompatível atender ao prazo estipulado diante da alta demanda (conforme demonstrado pelo próprio MAPA, o número de agrotóxicos autorizados cresce vertiginosamente) sem fazer com que um novo produto químico seja colocado no mercado inadvertidamente.

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, demonstrou uma inclinação à declaração de incompatibilidade constitucional da Portaria nº 43/2020 do MAPA. Ao evidenciar que o Ministério da Agricultura é o agente principal no registro de agroquímicos e que não cumpre apenas função burocrática de expedição de certificação, tem-se que a hipótese apresentada (a portaria ministerial discutida não corresponde às exigências constitucionais e infralegais de

registro de agrotóxicos) contém embasamento. O comitê interministerial existe para conferir maior segurança jurídica no uso de pesticidas químicos, pois há um processo a ser seguido que exige a avaliação rigorosa de um produto tóxico potencialmente causador de riscos. A sua desconsideração reflete em incompatibilidade com os compromissos constitucionais de garantia à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A recente tendência de flexibilização do direito ambiental pode ser observada nas estratégias de aceleração do registro de agrotóxicos, sendo esta uma prioridade em detrimento das medidas sanitárias e ambientais adequadas à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O deferimento de pedido de registro de agrotóxicos sem a cautela necessária cria cenários de riscos ambientais e à saúde humana cujas consequências não se pode precisar de antemão. Assim, o aumento na utilização de substâncias químicas no processo produtivo ganha novos degraus de consolidação com a redução do caráter regulador e protetivo do Estado.

REFERÊNCIAS

ABRASCO. Associação Brasileira de Saúde Coletiva. **Dossiê Abrasco Um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na Saúde**. Organizado por Fernando Ferreira Carneiro, Lia Giraldo da Silva Augusto, Raquel Maria Rigotto, Karen Friedrich e André Campos Búrigo. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015.

BOMBARDI, Larissa Mies. **Geografia do uso de agrotóxicos no Brasil e conexões com a União Europeia**. São Paulo: FFLCH – USP, 2017.

BOMBARDI, Larissa Mies. **Questão dos agrotóxicos exige debate qualificado, escreve Larissa Bombardi**. Campanha permanente contra agrotóxicos e pela vida, 12 ago. 2019. Disponível em: <<https://contraosagrototoxicos.org/questao-dos-agrotoxicos-exige-debate-qualificado-escreve-larissa-bombardi/>>. Acesso em: 13 out. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 23 jul. 2020.

BRASIL. Decreto 4.074 de 04 de janeiro de 2002. Regulamenta a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 08 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4074.htm>. Acesso em: 14 out. 2020.

BRASIL. Decreto 24.114 de 12 de abril de 1934. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 04 mai. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D24114.htm> Acesso em: 22 jul. 2020.

BRASIL. Decreto 10.178, de 18 de dezembro de 2019. Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 dez. 2019. Seção 1, p. 5. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.178-de-18-de-dezembro-de-2019-234338659>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

BRASIL. Decreto 10.282 de 20 de março de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 mar. 2020. Seção 1-Extra, p. 1. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/publicacao-249098206>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jul. 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7802.htm>. Acesso em: 22 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.874 de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 set. 2019. Seção 1-Extra, p. 1. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.874-de-20-de-setembro-de-2019-217365826>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). **Informações Técnicas. Registros concedidos 2005-2020**. Publicado em: 10 fev. 2017. Atualizado em: 10 jul. 2020. Disponível em <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/agrotoxicos/informacoes-tecnicas>>. Acesso em: 05 ago. 2020.

BRASIL. Portaria nº 43, de 21 de fevereiro de 2020. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Secretaria de Defesa Agropecuária. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 fev. 2020. Seção 1. p. 4. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-43-de-21-de-fevereiro-de-2020-244958254>>. Acesso em: 27 jul. 2020

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF/MC nº 656**. Requerente: Partido Rede Sustentabilidade. Intimado: Secretário de defesa agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Min. Relator: Ricardo Lewandowski. Assunto: Direito da saúde pública. Direito administrativo e outras matérias de direito público. Controle de constitucionalidade. Brasília, DF, 1º de abril de 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342805933&ext=.pdf>>. Acesso: 04 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF/MC nº 658**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdades (PSOL). Intimado: Secretário de defesa agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Min. Relator: Ricardo Lewandowski. Assunto: Direito administrativo e outras matérias de direito público. Controle de constitucionalidade. Plenário, Sessão virtual de 12.06.2020 a 19.06.2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5870470>>. Acesso em: 04 ago. 2020.

GRIGORI, Pedro. Afinal, o Brasil é o maior consumidor de agrotóxicos do mundo? **Agenda pública e Repórter Brasil**. Projeto Por trás do Alimento, 24 jun. 2019. Disponível em: <<https://apublica.org/2019/06/afinal-o-brasil-e-o-maior-consumidor-de-agrotoxico-do-mundo/#Link2>>. Acesso em: 13 out. 2020.

MAGRI, Diogo. Governo encurta prazo para aprovar agrotóxicos e provoca desconfiança até no setor agrícola. **El País Brasil**. São Paulo, 29 mar. 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/ciencia/2020-02-29/governo-encurta-prazo-para-aprovar-agrotoxicos-e-provoca-desconfianca-ate-no-setor-agricola.html#:~:text=Atualmente%2C%20o%20prazo%20do%20%20C3%B3rg%C3%A3o,pr%C3%B3prio%20o%20setor%20dedicado%20aos%20agrot%C3%B3xicos%20>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MOREIRA, José Roberto. Críticas ambientalistas à Revolução Verde. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 8, n. 2, p. 39-52, out. 2000. Disponível em: <<https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/176>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

PATEL, Raj. The long green revolution. **The journal of peasant studies**, v. 40, n. 1, p. 1-63, nov. 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/03066150.2012.719224>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

PELAEZ, Victor; TERRA, Fábio H.; SILVA, Letícia R. A regulamentação dos agrotóxicos no Brasil: entre o poder de mercado e a defesa da saúde e do meio ambiente. **Revista de Economia**, Curitiba, v. 36, n. 1 (ano 34), p. 27-48, jan./abr. 2010. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/20523>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

PELAEZ, Victor M.; DA SILVA, Letícia R.; GUIMARÃES, Thiago A.; DAL RI, Fabiano.; TEODOROVICZ, Thomas. A (des)coordenação de políticas para a indústria de agrotóxicos no Brasil. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 14, p. 153-178, 18 mar. 2015. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/view/8649104>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

REIS, Vilma. 2019 e os 197 novos agrotóxicos no Brasil. **ABRASCO – Associação Brasileira de Saúde Coletiva**, 24 de maio de 2019. Disponível em: <<https://www.abrasco.org.br/site/noticias/saude-da-populacao/2018-e-os-197-novos-agrotoxicos-no-brasil/40946/>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

SILVEIRA, José Maria F. J. da; FUTINO, Ana Maria. O plano nacional de defensivos agrícolas e a criação da indústria brasileira de defensivos. **Instituto de Economia Agrícola**, São Paulo, v. 39, n. 3, p. 129-146, dez. 1990. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/out/verTexto.php?codTexto=11707>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

TOOGE, Rikardy. Registro de agrotóxicos: nova regra mantém necessidade de avaliação técnica, mas abre espaço para concessão automática na última etapa. **G1**. São Paulo, 27 fev. 2020. Seção Agro. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2020/02/27/ministerio-da-agricultura-muda-sistema-de-concessao-registro-de-agrotoxicos-criando-possibilidade-de-aprovacao-automatica.ghtml>>. Acesso: 30 jul. 2020.

WIENKE, Felipe Franz. Em busca de caminhos para a transição agroecológica: as estratégias de pagamento por serviços ambientais como mecanismo políticojurídico para a produção agrícola sustentável no direito brasileiro e comparado. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito e sustentabilidade na era do antropoceno: retrocesso ambiental, balanço e perspectivas**. São Paulo: Inst. O direito por um planeta verde, 2018, p. 220-253. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20180807153555_3488.pdf>. Acesso em: 13 out. 2020.

ISSN 2236-0859

DIREITO & DESENVOLVIMENTO

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A TEORIA DO DESVIO PRODUTIVO DO
CONSUMIDOR: UMA PERSPECTIVA DOUTRINÁRIA E
JURISPRUDENCIAL NO BRASIL ATUAL

ÁLVARO RUSSOMANO GOÑI
FERNANDO DA COSTA AZEVEDO

VOLUME 13 | NÚMERO 1 | JAN/JUN 2022

A TEORIA DO DESVIO PRODUTIVO DO CONSUMIDOR: UMA PERSPECTIVA DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL NO BRASIL ATUAL

THE CONSUMER THEORY OF PRODUCTIVE DEVIANCE: A DOCTRINAL AND JURISPRUDENTIAL PERSPECTIVE IN CURRENT BRAZIL

Recebido: 07/12/2019
Aprovado: 17/07/2022

Álvaro Russomano Goñi¹
Fernando da Costa Azevedo²

RESUMO:

O presente trabalho objetiva o estudo da Teoria do Desvio Produtivo do Consumidor, com base na obra de Marcos Dessaune, em cotejo com os acórdãos proferidos pelo Superior Tribunal de Justiça, pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, pelas Turmas Recursais Cíveis do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e pelos Tribunais Regionais Federais da 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 5ª Regiões do Brasil. A atualidade impõe aos fornecedores o respeito do tempo disponível do consumidor da maneira mais eficiente possível e que as ações ou omissões de fornecedores de produtos e serviços que violem, em tese, direitos do consumidor, são apreciadas pelo Poder Judiciário que atua como último mecanismo possível de salvaguarda do direito do consumidor. Pretende-se analisar as decisões obtidas através da utilização dos parâmetros de pesquisa: “teoria do desvio produtivo do consumidor”. Almeja-se conhecer de que forma a Teoria do Desvio Produtivo do consumidor vem sendo tratada por parte do Poder Judiciário brasileiro, em especial nas relações jurídicas tuteladas pelo Código de Defesa do Consumidor. Conclui-se que embora haja embasamento teórico, os Tribunais brasileiros resistem à fundamentação de compensações por danos morais na Teoria do Desvio Produtivo do Consumidor. O marco temporal adotado corresponde a cada informação apresentada pelos próprios Tribunais consultados. A pesquisa desenvolveu-se através de busca jurisprudencial e bibliográfica, com aplicação da jurimetria resultante de uma análise qualitativa e quantitativa.

Palavras-chave: Direito Civil. Proteção do consumidor. Teoria do Desvio Produtivo.

ABSTRACT:

This paper aims to study the Theory of Productive Deviance of the Consumer, based on the work of Marcos Dasune, in comparison with the judgments delivered by the Superior Court of Justice, the Court of Justice of the State of Rio Grande do Sul, by the Civil Appeals Courts. of the Rio Grande do Sul State Court of Justice and the Federal Regional Courts of the 1st, 2nd, 3rd, 4th and 5th Regions of Brazil. Nowadays, suppliers are required to respect the consumer's available time

¹ Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Pelotas (2014). Especialista em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito Damásio de Jesus. Mestrando em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pelotas/RS. Pós-Graduando em Direito Previdenciário pela Faculdade Legale. Advogado.. E-mail: alvaro.russomano@gmail.com

² Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, Professor Associado I na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas/RS. E-mail: fecoaze@ig.com.br

as efficiently as possible and that actions or omissions by suppliers of products and services that violate, in theory, consumer rights, are appreciated by the judiciary, which acts as the last possible mechanism. safeguarding consumer rights. It is intended to analyze the decisions obtained through the use of the research parameters: “theory of productive deviation of the consumer”. It aims to know how the Consumer Productive Deviation Theory has been treated by the Brazilian Judiciary, especially in the legal relations under the Consumer Protection Code. It is concluded that although there is theoretical basis, the Brazilian Courts resist the substantiation of compensation for moral damages in the Theory of Productive Deviance of the Consumer. The timeframe adopted corresponds to each information submitted by the consulted Courts themselves. The research was developed through jurisprudential and bibliographic search, with application of the jurimetry resulting from a qualitative and quantitative analysis.

Keywords: Civil Law. Consumer protection.. Theory of productive deviance.

INTRODUÇÃO

As transformações provocadas pela industrialização, pela massificação das relações de consumo e pelo imediatismo com que essas relações se desenvolvem, tornam essencial o uso adequado do tempo para que os consumidores possam desempenhar adequadamente suas competências. Além disso, o respeito a esse bem jurídico escasso por parte dos fornecedores de produtos e serviços, como leciona Marcos Dessaune, consubstancia-se em *missão implícita*, subjacente à relação de consumo.

Atualmente, a sociedade de consumo se caracteriza pelo desejo de aquisição de bens “supérfluos”, excedentes e de luxo (RETONDAR, 2008). Esse desejo de aquisição de bens *supérfluos* está atrelado à necessidade de que essas aquisições sejam realizadas de maneira instantânea, que os consumidores, literalmente, não tenham o tempo perdido em vão, por força da dinâmica da sociedade moderna.

Ademais, a inobservância deste dever gera no consumidor perdas patrimoniais, extrapatrimoniais ou ambas, conforme a complexidade do caso concreto, demandas estas que acabam por ser submetidas ao Poder Judiciário, o qual é instado a solucionar violação a bem jurídico relevante, embora careça de previsão legislativa específica para o tema, o que não afasta a necessidade do julgamento.

A noção de que o tempo do consumidor deve ser respeitado faz com que este tenha disponibilidade para realizar suas competências, o que significa dizer que o fornecedor cumpre, nas palavras de Marcos Dessaune, a sua razão de existir, consistente na liberação dos recursos produtivos do consumidor.

Em um primeiro momento busca-se o conceito do fenômeno do tempo, sua consequência jurídica e a sua relevância no âmbito da relação de consumo. Com a definição dos elementos essenciais à caracterização da relação de consumo, parte-se para a análise dogmática da Teoria do Desvio Produtivo do consumidor. Já em um terceiro capítulo, são estudados o inteiro teor dos acórdãos proferidos pelo Superior Tribunal de Justiça, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e dos cinco Tribunais Regionais Federais do Brasil desde a data em que disponibilizadas através do endereço eletrônico dos respectivos Tribunais consultados até o mês de junho de 2019.

A pesquisa foi realizada utilizando-se do método hipotético-dedutivo, com a finalidade de constatar a forma como a Teoria do Desvio Produtivo do consumidor é abordada pelas cortes de justiça brasileiras abrangidas pelo estudo, analisando os dados obtidos tanto quantitativa quanto qualitativamente.

1. DEFINIÇÃO E RELEVÂNCIA DO TEMPO E A RELAÇÃO DE CONSUMO

A fim de mensurar a relevância do tema, é preciso que seja estabelecida a natureza jurídica do fenômeno tempo. Inegável que o transcurso do tempo é fenômeno natural, que não pode ser retardado pelo homem. O tempo simplesmente flui.

Segundo o dicionário Houaiss (2009), dentre outras definições, tempo é período contínuo e indefinido no qual os eventos se sucedem e criam no homem a noção de tempo presente, passado e futuro. Na física clássica (Newtoniana), por sua vez “o tempo absoluto, verdadeiro e matemático, por si mesmo e por sua própria natureza flui igualmente sem relação com nada de externo, e com outro nome, é chamado de duração”.

No âmbito da hermenêutica jurídica o decurso do tempo e a sucessão legislativa implica em problemas teóricos e práticos de suma relevância, merecendo inclusive uma obra intitulada *Direito Intertemporal* de Carlos Maximiliano.

Como bem salienta Márcio Lana, o tempo pode ser analisado sob a perspectiva estática e sob a perspectiva dinâmica. E será considerado um bem jurídico quando visto sob o prisma estático, conforme STOLZE apud LANA.

Na Teoria do Fato Jurídico Plano da Existência (Mello, 2001, p 111), temos a classificação jurídica do tempo enquanto fato jurídico *stricto sensu*, tendo em vista que segundo o autor será considerado como tal: todo o fato jurídico em que, na composição de seu suporte fático, entram apenas fatos da natureza, independentes de ato humano como dado essencial recebem essa nomenclatura.

Inegável que o tempo possui repercussão na seara jurídica como fato jurídico *stricto sensu*, capaz de gerar a aquisição de direitos através da prescrição aquisitiva ou a perda de uma faculdade processual através do decurso do prazo e a ocorrência do fenômeno da preclusão temporal, é preciso estabelecer que o tempo é, também, um bem jurídico tutelável pelo direito.

Ora, não basta reconhecer que o tempo possui uma repercussão jurídica como acima mencionada e sim é preciso que se estabeleça o que o caracteriza como bem jurídico. Caio Mário da Silva Pereira apud TARTUCE (2016), lecionava que bem é tudo o que nos agrada e ainda realizava a magistral distinção entre bens e coisas: “Os bens especificamente considerados, distinguem-se das coisas, em razão da materialidade destas: as coisas são materiais e concretas, enquanto que se reserva para designar imateriais ou abstratos o nome bens, em sentido estrito”.

Como bem salienta Dessaune, o tempo torna-se um bem jurídico relevante pela sua escassez. Ou seja, uma vez que o homem não pode modificar a regra natural do transcurso do tempo, o seu adequado aproveitamento é importantíssimo para que o indivíduo desenvolva adequadamente todas as suas competências. Competências estas que na visão de Dessaune (, sinteticamente, são o conjunto de aptidões, habilidades e tarefas a que o indivíduo se propõe a desempenhar ao longo da vida. Competência e tempo formam o que mais à frente se verá como “recursos produtivos do consumidor”.

Para possibilitar a incidência das regras jurídicas sobre o fenômeno do tempo e assim considera-lo um bem jurídico, é preciso nos apropriarmos do citado conceito de Caio Mário da Silva Pereira (2004), com o fim de dar a esse bem a devida relevância jurídica uma vez que imaterial/incorpóreo, ainda que passível de atribuição de valor jurídico e econômico.

Superada a definição do tempo enquanto bem jurídico, cabe neste momento a definição do contexto em que deve ser empregado, ou seja, a relação de consumo é o cenário no qual verifica-se a relevância jurídica do tempo.

Segundo Anderson Retondar (2008) “a sociedade de consumo que vivenciamos hoje surge na Europa Ocidental, nos séculos XVIII e XIX”. A sociedade de consumo atual sofreu, evidentemente, efeitos das modernizações e adaptações à realidade atual, com os meios de

aquisição virtual, com as formas de entrega de produtos e serviços diametralmente diferentes daquelas existentes nos há mais de 100 anos.

A relevância da proteção ao consumidor e a tutela jurídica das relações de consumo é indiscutível na sociedade moderna, de massas, em que há a despersonalização dos consumidores e a padronização dos meios de produção e de prestação de serviços. Além disso, a Organização das Nações Unidas, reconhecendo a função do consumo enquanto elemento essencial ao desenvolvimento econômico e social da sociedade, inseriu em sua Agenda 2030, o objetivo 12 com a finalidade de assegurar padrões de produção e de consumos sustentáveis (ONU, 2015).

O conceito de relação de consumo é extraído através do método de interpretação sistemática dos artigos iniciais da Lei 8078/1990, que instituiu o Código de Proteção e Defesa do Consumidor. De acordo com Sérgio Cavalieri Filho (2014, p 63), o Código de Defesa do Consumidor é uma lei especial, aplicável somente quando estiverem presentes consumidor e fornecedor. Assim, a relação de consumo é uma relação jurídica qualificada pela presença de sujeitos que recebem a tutela específica de uma legislação protetiva. Em outras palavras, a relação é relevante para o direito especialmente em razão da presença de sujeitos vulneráveis e hipossuficientes.

No direito brasileiro, o consumidor está definido no artigo 2º e seu respectivo parágrafo único da Lei 8.078/1990, dividindo-se em consumidor padrão ou por equiparação. Considera-se consumidor padrão toda a pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.

Abre-se aqui um breve espaço para o esclarecimento dos conceitos de vulnerabilidade e hipossuficiência, para melhor compreensão da matéria.

A vulnerabilidade é condição presumida pela legislação e atinente a todos aqueles que figuram como consumidores em determinada relação jurídica, na forma do que estatui o artigo 6º, inciso VIII, do Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 1990). Já a hipossuficiência é instituto de natureza processual, que deverá ser reconhecido no caso concreto e está ligado à matéria probatória do direito alegado.

No que diz respeito ao caso concreto, isto é, ao desperdício do tempo útil do consumidor temos que, no mais das vezes, é preciso reconhecer tanto a sua vulnerabilidade quanto sua hipossuficiência à medida em que o consumidor possui dificuldades probatórias sobre o tempo gasto, como por exemplo, pelo não fornecimento do teor de conversas telefônicas, pela não apresentação de conteúdos de protocolos de reclamações dentre outros, o que deve culminar com a inversão do ônus probatório prevista no artigo 6º, inciso VIII, do Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 1990)

Com isso tem-se o contexto em que se propõe o estudo: a análise da relevância jurídica do tempo inserido em uma relação de consumo e como tal tema vem sendo tratado na jurisprudência das Turmas Recursais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

2. A TEORIA DO DESVIO PRODUTIVO DO CONSUMIDOR

A Teoria do Desvio Produtivo do Consumidor ou somente “desvio produtivo do consumidor”, é atribuída, no Brasil ao autor Marcos Dessaune. Tal construção jurídica baseia-se no fundamento de que com o desenvolvimento da sociedade moderna os indivíduos necessitam de mais tempo livre para desempenhar as suas competências (primeira espécie de recursos produtivos do consumidor), ou seja, ante o reconhecimento da escassez do recurso “tempo”, os consumidores em especial, têm o direito de receber dos fornecedores produtos e serviços,

aí incluídos atendimentos, que não provoquem, literalmente, perda de tempo, ou seja, que sejam, na forma da lei adequados ao consumo.

O constituinte originário, atento ao contexto de consumo de massa, de inovações tecnológicas, estabeleceu no artigo 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), no Título dos Direitos e Garantias Fundamentais, que o Estado promoverá a proteção do consumidor. Ora, tal garantia constitucional não assegura a tutela unicamente através do processo legislativo tradicional, todas as instituições estatais devem proteção ao consumidor. Estabeleceu, igualmente, no inciso X, do citado artigo 5º, o direito constitucional de indenização por danos materiais ou morais sofridos.

Já no artigo 170, inciso V, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) temos que a ordem econômica deve observar o princípio da defesa do consumidor. Logo, as atividades econômicas não podem ser desenvolvidas em contrariedade aos parâmetros de proteção do consumidor.

Ora, o dever jurídico dos fornecedores deve ter a origem muito mais além do que o mero dever de cumprir a lei. Há que se desenvolver a relação de consumo pautada pelo princípio da solidariedade, à medida em que os fornecedores devem se pautar pelo atendimento das necessidades dos consumidores de maneira ágil, fornecer serviços e produtos que não exijam do consumidor o desperdício do seu tempo útil. É importante destacar que este princípio é extraído diretamente do artigo 3º, inciso I, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). De acordo com Léon Bourgeois, citado por Vera Herweg Westphal (WESTPHAL, 2008), o laço de solidariedade entre os indivíduos e evidentemente extensível aos fornecedores, institui a coesão social, elemento que é essencial à vida harmônica e pacífica em sociedade.

Como concretização do princípio da solidariedade, exige-se que a conduta de consumidores e fornecedores seja inflexivelmente pautadas pela boa-fé objetiva e subjetiva. Deve-se pretender que as relações de consumo cumpram a sua função social sem causar danos temporais aos consumidores, ou seja, que produtos e serviços sejam adquiridos, prestados e atinjam às suas finalidades sem entraves, desperdícios e descontentamentos.

No entanto, caso todo esse arcabouço jurídico que fundamenta o adequado comportamento dos atores da relação de consumo e mesmo assim tenhamos a violação, por parte do fornecedor de seu dever implícito de liberação dos recursos produtivos - não cumprir com o seu dever de possibilitar ao máximo que o consumidor bem utilize o seu tempo com o que lhe interessa e não seja obrigado a envolver-se com falhas de produtos/serviços, cobranças indevidas, ligações indesejadas - tem-se que nascerá para o consumidor o direito a ser reparado por uma lesão, por um ato considerado ilícito.

Assim, presente o desperdício do tempo útil do consumidor, causado por ação ou omissão do fornecedor, deve-se reconhecer o direito à compensação/indenização pelo prejuízo sofrido, restando a seguir a análise acerca da natureza jurídica do dano bem como a posição jurisprudencial acerca do tema, militando-se aqui a responsabilidade objetiva uma vez que estamos diante de dano sofrido pelo consumidor.

Em que pese haver discussões relevantes acerca da natureza jurídica do denominado dano temporal, é importante mencionar a posição de Marcos Dessaune a qual, em um primeiro momento dirigia-se ao reconhecimento de que o dano temporal deveria ser considerada uma terceira forma de dano indenizável, afastando-a do dano de natureza moral.

Infere-se da doutrina de Marcos Dessaune que há a possibilidade de enquadramento da reparação no âmbito da esfera moral e é esta a posição jurisprudencial majoritária, inclusive sendo esta a nomenclatura dada pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Recurso Especial nº 1.737412/SE no qual foi reconhecida a possibilidade de compensação por danos

morais coletivos em decorrência da inobservância do dever de preservação do tempo útil do consumidor.

Como bem afirmam Tarcísio Teixeira e Leonardo Silva Augusto (Teixeira, 2015; Augusto, 2015), não se trata da tutela do mero desperdício do tempo, mas sim de um desperdício de tempo injusto e intolerável.

Considera-se que o dano moral decorrente da violação de direito do consumidor escasso, como o tempo, é presumido.

De suma relevância a citação a Dessaune realizada por Teixeira e Augusto (2015), quanto à importância do tempo útil para a concretização do direito social ao lazer. Ora, é imprescindível que os indivíduos tenham liberados os seus recursos produtivos, inclusive para concretizar a Teoria do Ócio criativo de Marco De Masi, e possam efetivamente desfrutar do direito ao lazer.

2.1 A TEORIA DO DESVIO PRODUTIVO DO CONSUMIDOR SOB O PRISMA DAS DECISÕES JUDICIAIS NO BRASIL

Aliando-se as bases dogmáticas estabelecidas, mister se faz a busca do reflexo dos ensinamentos doutrinários no casuísmo do Poder Judiciário, que é chamado a dar efetividade ao direito do consumidor. Em pesquisa realizada no dia 16.06.2019, no sítio do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, lançando-se como parâmetro a expressão “teoria do desvio produtivo do consumidor” não foram encontrados acórdãos que abordassem o tema. Igual resultado foi encontrado no Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

A pesquisa realizada no Tribunal Regional Federal da 2ª Região, que abrange os Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo foram encontrados 02 acórdãos. Nos processos: 0106279-30.2017.4.02.5106, no qual o Tribunal houve por manter a condenação em *indenização* (sic) por danos morais, reduzindo o valor fixado para R\$5.000,00. In casu, houve a demora na emissão de boleto bancário por parte de agente financeiro, o que ensejou a condenação conforme a Teoria do Desvio Produtivo do Consumidor. E processo nº 0010751-92.2016.4.02.0000 por tratar-se de Agravo de Instrumento versando sobre matéria processual, a Teoria do Desvio produtivo não foi objeto de discussão.

Por sua vez, a pesquisa realizada no Tribunal Regional Federal da 1ª Região retornou com 05 resultados para o parâmetro “teoria do desvio produtivo do consumidor”: na Apelação Cível nº 0001597-30.2015.401.4101, julgada em 22.10.2018, a 6ª turma da Corte Regional aplicou a Teoria do Desvio Produtivo e determinou o pagamento de R\$5.000,00 como meio de indenização por danos morais a consumidor em razão do tempo dedicado por ele para solucionar problemas com a sua conta bancária.

Na Apelação Cível nº 0007987-62.2013.4.01.3300, igualmente o Tribunal Regional Federal, em julgado datado de 10.09.2018 deferiu indenização por dano moral aplicando a Teoria do Desvio Produtivo do Consumidor em razão do não atendimento das diversas tentativas pelo consumidor, de obter as faturas para pagamento do cartão de crédito. Caso paradigmático é aquele encontrado nos autos da Apelação Cível nº 0013408-15.2013.4.01.3500, no qual TRF 1ª Região deferiu indenização por dano moral a segurado do INSS, com fundamento na Teoria do Desvio Produtivo do Consumidor em decorrência de necessidade de comparecimento do segurado à Agência em decorrência de falha administrativa da autarquia federal, a qual não processara o requerimento administrativo formulado.

Já nos autos da Apelação Cível nº 0002953-10.2008.401.4100, o Tribunal da 1ª Região fixou a indenização em danos morais no valor de R\$5.000,00 para o consumidor com base na Teoria

do Desvio Produtivo do Consumidor ante a demora na obtenção de resposta da instituição financeira e a necessidade de socorrer-se da via judicial, mesmo após a contestação do débito.

Por último, nos autos da Apelação Cível nº 0007893-39.2012.4.01.3304, o Tribunal condenou a União a indenizar os danos morais de consumidor, fundado na Teoria do Desvio Produtivo do Consumidor em razão da demora da União em solucionar problema cadastral no CPF de contribuinte, que perdurou por mais de 15 anos.

Estes foram os julgados encontrados nos 5 Tribunais Regionais Federais existentes no Brasil.

No âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul Foi feita pesquisa utilizando parâmetros de pesquisa: “desvio produtivo do consumidor”, no site do TJ RS e foram encontrados 31 resultados possíveis, remontando o acórdão mais antigo ao ano de 2012 e o mais atual de 27.11.2019:

Número do Processo	Data da publicação Acórdão	Aplicação da Teoria do Desvio Produtivo do Consumidor	Motivo
71009046129	29.11.2019	Sim	Tentativas reiteradas e ineficazes de solução por parte do consumidor
71008986986	29.11.2019	Não	Ausência de prova de uso excessivo de tempo útil
71008977191	22.11.2019	Não	Teoria do desvio produtivo não acolhida
71009003542	22.11.2019	Não	Situação não transborda o mero aborrecimento
7100897421	22.11.2019	Não	Negada a existência do desvio produtivo alegado
71008959710	06.11.2019	Não	Ausência de prova
71008432015	04.11.2019	Não	Ausência de demonstração mínima da privação de tempo
71008690091	01.11.2019	Não	Ausência de prova de dispêndio excessivo do tempo
70082420191	02.09.2019	Não	Inovação Recursal
70081281032	03.09.2019	Sim	Provado o defeito e o desvio produtivo
71008521650	02.08.2019	Não	Ausência de prova de dispêndio excessivo de tempo
71008756686	26.07.2019	Não	Inovação Recursal
70080139728	22.07.2019	Não	Inovação Recursal
70081664039	02.07.2019	Não	Inovação Recursal
70081261729	03.06.2019	Não	Inovação Recursal
70081229031	24.05.2019	Não	Inovação Recursal
70080724859	30.04.2019	Não	Não demonstração do Suporte Fático (Privação do tempo útil)
70080621444	30.04.2019	Não	Não demonstração do Suporte Fático (Privação do tempo útil)

Número do Processo	Data da publicação Acórdão	Aplicação da Teoria do Desvio Produtivo do Consumidor	Motivo
70080524663	23.04.2019	Não.	Inovação Recursal
70079899514	25.03.2019	Não	Não demonstração do Suporte Fático (Privação do tempo útil)
71008000606	26.02.2019	Não	Não demonstração do Suporte Fático
71007993082	30.11.2018	Não	Ausência de prova mínima de tempo gasto
71007830532	04.12.2018	Não	Não reconheceu a existência de dano algum
70078322542	30.07.2018	Não	Inovação Recursal
71006996482	30.04.2018	Não	Insuficiência de elementos
71007031792	02.04.2018	SIM	Ausência de suporte por parte do fornecedor para solução do problema (périplo)
71005737119	24.11.2017	Sim	Demonstração de que a consumidora passou por périplo
71006892426	24.11.2017	Não	Ausência de maiores prejuízos ao consumidor
71004442943	05.02.2014	Sim	Descaso da fornecedora em solucionar rapidamente o problema
71004406427	12.12.2013	Sim	Tempo desperdiçado na tentativa de solucionar o problema – “Dano extra rem”
71003680824	16.07.2012	Sim	Não observância do prazo do Art. 18, §1º do CDC – Agravamento da vulnerabilidade

Fonte: Elaboração própria conforme dados disponíveis em pesquisa no sítio do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

Analisando-se detidamente os dados obtidos na pesquisa realizada no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, verifica-se que dos 31 casos estudados, 7 não admitiram a alegação de ocorrência de violação do tempo útil do consumidor por ausência de pedido na petição inicial, ou seja, com fundamento no obstáculo da inovação promovida no recurso apresentado.

Questão meramente processual, de técnica ou até mesmo de ausência de técnica, seja no patrocínio da causa por procurador, seja em razão da má compreensão jurídica dos servidores que transcrevem o pedido formulado nos balcões dos Juizados Especiais Cíveis, impedem o conhecimento da matéria de direito debatida, qual seja a violação, pelos fornecedores do direito ao tempo útil do consumidor.

Também em 7 casos analisados foi reconhecido o direito à indenização em decorrência da aplicação da Teoria do Desvio Produtivo do Consumidor, utilizando argumentos distintos, mas que culminaram no reconhecimento de que a situação havia transbordado a margem do

tolerável. Isto porque, dentre os fundamentos utilizados para o indeferimento estava justamente o fato de que a situação vivenciada não se distanciava de mero aborrecimento.

Dado que chama a atenção para a necessidade de uma técnica mais apurada no tratamento da questão por parte dos profissionais do direito, em especial dos advogados, diz com o número de casos que tiveram a Teoria do Desvio Produtivo como inaplicável ao caso concreto por ausência de demonstração do suporte fático. Aí reside, provavelmente, uma insuficiência de elementos probatórios.

Por outro lado, a prova se faz muito difícil, exigindo do consumidor que planeje sempre demonstrar futuramente o seu direito ao tempo útil, com a produção das provas durante as reclamações, o que deve justificar a inversão do ônus da prova. Exemplificativamente: em uma relação de consumo envolvendo empresa de telefonia que não soluciona em tempo razoável demanda do consumidor e exige o dispêndio de horas, de diversas tentativas de contato com o fornecedor, é razoável impor ao fornecedor o dever de trazer aos autos a demonstração de que atendeu, em tempo razoável, o que foi solicitado.

Na esfera dos Tribunais Regionais Federais, fato curioso e não explicado, diz respeito ao relativamente escasso número de ações movidas contra bancos considerados públicos, a exemplo da Caixa Econômica Federal, que versam sobre a aplicação da Teoria do Desvio Produtivo do Consumidor, isto quando comparado ao volume de clientes, que segundo o jornal Valor Econômico, do dia 07.01.2019, são 15 milhões de pessoas que adquirem produtos.

No que diz respeito à responsabilização dos fornecedores por violação do dever de liberação de recursos produtivos que, em outras palavras, corresponde ao dever de preservação do tempo útil do consumidor, adiantamos que esta deva ser enquadrada como de natureza objetiva, a nosso ver com o fundamento crucial da boa-fé, seja ela sob o viés objetivo quanto pelo subjetivo.

Explica-se. A boa-fé é elemento que deve pautar sempre a relação jurídica, inclusive a de natureza consumerista. Neste contexto, a boa-fé esta positivada na legislação protetiva, especialmente no artigos 4º, inciso III e 51, inciso IV.

Conforme Denise Araújo Capiberibe (Capiberibe, 2010), a boa-fé objetiva impõe que as partes se portem de forma honesta, leal e proba, durante todas as fases do contrato, este é também uma concretização do princípio da solidariedade, isto porque, independentemente do móvel subjetivo, impõe-se aos fornecedores que respeitem o tempo útil do consumidor. É mister aqui ressaltar, conforme Antônio Junqueira de Azevedo (AZEVEDO, 1992), que a boa-fé objetiva foi introduzida como regra de conduta no ordenamento jurídico brasileiro justamente através do Código de Defesa do Consumidor (BRASIL,1990).

3. CONCLUSÃO

Ante todos os elementos angariados com a pesquisa sobre o tema pode-se concluir que a Teoria do Desvio Produtivo vem sendo amplamente utilizada para deferir indenizações aos consumidores que tiveram o tempo útil desperdiçado em razão de falhas por parte dos fornecedores.

A natureza jurídica do dano temporal vem sendo considerada pela jurisprudência como dano moral, no entanto, a fim de garantir uma maior tutela do bem jurídico tempo afastada dos estigmas impostos pela jurisprudência do mero dissabor e da suposta banalização do dano moral. Dessa forma, defende-se que a indenização pela perda do tempo útil deve ser considerada uma terceira forma, sem descuidar da possibilidade de cumulação com outras modalidades de indenização, como danos materiais.

Conclui-se, também, que os Tribunais Regionais Federais, em que tramitam ações contra bancos públicos federais, possuem pouco volume de acórdãos visando a tutela do tempo enquanto bem jurídico violado pelas instituições financeiras.

Além disso, tendo em vista que o consumidor experimenta um dano em um bem jurídico que é elemento essencial à sua existência digna, deve-se buscar a responsabilização objetiva dos fornecedores de produtos e serviços em decorrência do dano temporal.

No sentido de evitar a proliferação de condutas de fornecedores que violam o dever de liberação de recursos produtivos do consumidor, é imprescindível que sejam criadas jurisprudenciais corretivas das condutas, com a fixação de indenizações sob a égide da doutrina dos chamados danos exemplares ou vingativos, em inglês, *punitive damages*.

No plano da prática judiciária, sugere-se que haja uma inversão do ônus probatório *ope iudice* uma vez que cabe ao fornecedor demonstrar que atendeu às solicitações em tempo adequado, razoável e não ao consumidor demonstrar que “perdeu” seu tempo útil.

É importante reconhecer que o Poder Judiciário produz seus julgados com vistas a uma contenção/redução no número de demandas denominada jurisprudência defensiva.

Ademais, deve haver uma conscientização por parte dos fornecedores de que devem agir de acordo com a boa-fé objetiva, prestando serviços e entregando produtos absolutamente aptos para o consumo e que em havendo defeitos sanáveis, sejam prontamente resolvidos, sem demandar o desperdício do tempo ou o desvio produtivo do consumidor, que é bem escasso e extremamente valioso.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Antônio Junqueira de. A boa-fé na formação dos contratos. **Revista da USP**. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67168/69778>. Acesso em 18.06.2019.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 18.06.2019.

BRASIL, Código de Defesa do Consumidor. Lei 8.078/1990. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm. Acesso em 18.06.2019.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Julgamento do Recurso Especial nº 1.737412/SE. Disponível em https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=92012447&num_registro=201700670718&data=20190208&tipo=5&formato=PDF. Acesso em 18.06.2019.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Recurso Inominado nº 71009046129. Julgado em 29.11.2019.

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Cível nº 0007987-62.2013.4.01.3300. Julgado em 10.09.2018.

CAPIBERIBE, Denise de Araújo. **O princípio da boa-fé objetiva e sua evolução doutrinária e jurisprudencial ao longo dos 10 anos de edição do Novo Código Civil**. Série Aperfeiçoamento dos Magistrados. Volume 1. Disponível em http://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeiçoamento/demagistrados/paginas/series/13/volumeI/10anosdocodigocivil_117.pdf. Acesso em 17.06.2019.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Direito do Consumidor**. 4 ed. – São Paulo: Atlas, 2014.

DESSAUNE, Marcos. **Desvio Produtivo do Consumidor: o prejuízo do tempo desperdiçado**. 1 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011 (Parte 1 – Desvio produtivo do consumidor – Capítulos 1,2,5 e 8).

HOUAISS, Antônio e VILLAR, Mauro de Salles. **Minidicionário Houaiss da língua portuguesa**. 3ed. rev e aum. – Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

LANA, Márcio R. **O tempo e o direito: análise do Dano Temporal nas Relações de Consumo**. 77f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde da Universidade Fumec, Belo Horizonte, 2018.

MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do Fato Jurídico (Plano da Existência)**. 11ed. Editora Saraiva: São Paulo, 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em 06.10.2019.

RETONDAR, Anderson M. A (re)construção do indivíduo: a sociedade de consumo como “contexto social” de produção de subjetividades. **Sociedade e Estado**. Brasília, v 23, n 1, jan/abr 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/se/v23n1/a06v23n1.pdf>. Acesso em 30.10.2019.

SCHMITT, Cristiano Heineck. La vulnerabilidad del consumidor en la sociedad de consumo: el daño por el tiempo perdido. In ÁLVAREZ, César Carranza (Coord.) **Temas Actuales de Derecho del Consumidor**. Lima: Normas Jurídicas ediciones.

TEIXEIRA, T., & Augusto, L. S. (2016). O dever de indenizar o tempo desperdiçado (desvio produtivo). **Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo**, 110, 177-209. Recuperado de <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/115490>. Acesso em 17.06.2019.

VALOR ECONÔMICO, Simão Edna e Pupo Fábio. **Caixa: apenas 15 milhões dos 93 milhões de clientes compram produtos**. Disponível em <https://www.valor.com.br/financas/6053627/caixa-apenas-15-milhoes-dos-93-milhoes-de-clientes-compram-produtos>. Acesso em 17.06.2019.

WESTPHAL, Vera Herweg. **Diferentes matizes da idéia de solidariedade**. Ver. Katál. Florianópolis v 11 n.1 p 43-52, São Paulo, 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rk/v11n1/04.pdf>. Acesso em 18.06.2019.

ISSN 2236-0859

DIREITO & DESENVOLVIMENTO

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

REPRODUÇÃO HUMANA ASSISTIDA: LIMITES ENTRE A
ATUAÇÃO DO ESTADO E O RESPEITO À AUTONOMIA
PRIVADA NO PLANEJAMENTO FAMILIAR

BEATRIZ SENA FIGUEIRÊDO
ANDRÉ RICARDO FONSÊCA DA SILVA

REPRODUÇÃO HUMANA ASSISTIDA: LIMITES ENTRE A ATUAÇÃO DO ESTADO E O RESPEITO À AUTONOMIA PRIVADA NO PLANEJAMENTO FAMILIAR

ASSISTED HUMAN REPRODUCTION: LIMITS BETWEEN STATE ACTION AND RESPECT FOR PRIVATE AUTONOMY IN FAMILY PLANNING

Recebido: 19/07/2022
Aprovado: 19/07/2022

Beatriz Sena Figueirêdo¹
André Ricardo Fonsêca da Silva²

RESUMO:

O presente artigo trata de um estudo acerca das normas éticas adotadas para orientar a utilização de Técnicas de Reprodução Assistida no Brasil. O Conselho Federal de Medicina tem sido, ao longo dos anos, o responsável pela publicação de tais normas, desde a Resolução CFM nº 1.358/1992, acrescentando as Resoluções CFM nº 1.957/2010, CFM nº 2.013/13 e CFM nº 2.121/2015, até chegarmos na mais recente Resolução CFM nº 2.294/2021. Desta forma, o artigo tem como objetivo analisar de que forma as orientações para o uso das Técnicas de RA vêm se desenvolvendo com o passar do tempo, assim como busca explicar de que maneira o Estado é capaz de interferir na autonomia privada do cidadão, especificamente no que diz respeito ao seu direito ao planejamento familiar. Para tanto, fez-se uso da técnica bibliográfica com métodos dedutivos e qualitativo, por meio de um estudo evolutivo legal e jurisprudencial no Brasil. Percebeu-se, pois, a necessidade de constante evolução e atualização das normas, de modo que sejam capazes de acompanhar o desenvolvimento da ciência e da sociedade da melhor maneira possível.

Palavras-chave: Bioética. Técnicas de Reprodução Assistida (TRA). Legislação brasileira.

ABSTRACT:

This article deals with a study about the ethical norms adopted to guide the use of Assisted Reproduction Techniques in Brazil. The Federal Council of Medicine has been, over the years, responsible for publishing such standards, since CFM Resolution No. 1,358/1992, adding CFM Resolutions No. 1,957/2010, CFM No. 2,013/13, and CFM No. 2.121/2015, until the most recent CFM Resolution No. 2,294/2021. In this way, the article aims to analyze how the guidelines for the use of AR Techniques have been developing over time, as well as seeking to explain how the State is able to interfere in the private autonomy of the citizen, specifically about their right to family planning. For that, we used the bibliographic technique with deductive and qualitative methods, through an evolutionary legal and jurisprudential study in Brazil. It was noticed, therefore, the need for constant evolution and updating of norms, so that they are able to accompany the development of science and society in the best possible way.

Keywords: Bioethics. Assisted Reproductive Technology (ART). Brazilian legislation.

¹ Mestranda em Direito e Desenvolvimento pelo Programa de Pós-graduação em Direito pelo Unipê. Graduada em Direito pelo Unipê. E-mail: figueiredosbeatriz@gmail.com

² Doutor em Políticas Públicas e Formação Humana pela UERJ, Mestre em Ciências Jurídicas pela UFPB, Especialista em Direito Municipal pela UNIPÊ, Graduado em Direito pela UNIPÊ. Professor do Programa de Mestrado em Direito e Desenvolvimento do Centro Universitário de João Pessoa (UNIPE). E-mail: professor.andrefonseca@gmail.com.

INTRODUÇÃO

Em 25 de julho de 1978 nascia em Oldham, interior da Inglaterra, o primeiro bebê de proveta do mundo. Louise Joy Brown foi fruto do desejo de seus pais, que há nove anos tentavam gerar um filho, e das técnicas e conhecimentos do embriologista Robert Edwards e do ginecologista Patrick Steptoe.

Ao mesmo tempo em que a chegada de Louise trouxe grande alegria ao seu núcleo familiar e aos profissionais envolvidos, uma grande inquietação tomou conta da imprensa e da sociedade. Manchetes corriam ao redor do mundo retratando o grande feito, mas também provocando questionamentos éticos e legais sobre a prática recém executada. As dúvidas eram tamanhas. Não se sabiam as consequências que a técnica viria acarretar, se as pessoas geradas por fertilização *in vitro* teriam sua saúde comprometida ou se, ao menos, aquela prática poderia ter sido realizada. Era um mundo novo, era a história sendo contada.

Foi, portanto, através da inquietação de cientistas, da imprensa e da população que o mundo voltou seus olhos ao que a ciência era capaz de fazer. Junto a isso, foi necessário debater também o que a ciência era, além de capaz, autorizada a fazer. É a partir deste ponto que o Estado puxa a responsabilidade para si e que começam a surgir as regulamentações de cunho científico envolvendo as técnicas de reprodução humana assistida ao redor do mundo.

O fato é que a chegada de Louise rendeu à Edwards e Steptoe, em 2010, o Prêmio Nobel de Medicina e, ao longo do tempo, sua vida sanou muitas dúvidas lançadas à época. Porém, as dúvidas que contornam a ciência jamais serão inteiramente superadas e será sempre necessário debater sobre os seus grandes feitos. É inevitável dizer que a ciência se move em alta velocidade e sem freio. A ciência é, portanto, um trem veloz movido a inquietações. E nós não somos meros passageiros.

Nesse sentido, o presente artigo pretende estudar as normas éticas brasileiras que norteiam a utilização de Técnicas de Reprodução Assistida no Brasil, de forma que se entenda o processo de intervenção estatal na autonomia privada do cidadão no exercício do direito ao planejamento familiar.

Para tanto, fez-se uso da técnica de revisão bibliográfica por meio da evolução legislativa e jurisprudencial sobre a temática com o método dedutivo e qualitativo, pois não teve por foco a elaboração de dados estatísticos e, sim, explorar essa temática que é tão atual na realidade social e também jurídica brasileira.

O artigo está dividido em 3 seções, além dessa introdução e considerações finais. Na primeira parte irá tratar da evolução legal no Brasil sobre a temática da reprodução humana assistida. Já na segunda, será detalhado o direito ao planejamento familiar. E, por último, a exclusão da reprodução humana assistida nos planos privados de assistência à saúde.

1 A REGULAMENTAÇÃO DA REPRODUÇÃO HUMANA ASSISTIDA NO BRASIL

Em 1984 nascia no Brasil Anna Paula Caldeira, o primeiro bebê de proveta da América Latina. A história de Anna Paula se assemelha à de Louise em muitos aspectos. Ambas fizeram história, tiveram suas vidas estampadas nas manchetes, despertaram curiosidade e, por fim, motivaram a criação de orientações e regulamentações importantes para a comunidade científica. Tais regulamentações se mostram necessárias, além dos aspectos práticos, para a imposição dos limites que devem ser estabelecidos entre a interferência estatal e a autonomia privada. É o que pondera Ana Carolina Pedrosa Massaro e Rafael Tomaz de Oliveira:

Com efeito, o exercício dos direitos reprodutivos implica necessariamente na reafirmação da autonomia do cidadão e no acesso à saúde, garantindo-lhe, além de serviços públicos de qualidade, a privacidade, o respeito, a livre escolha e a ampla informação. Neste contexto, tais direitos revelam limites entre a atuação do Estado e o respeito à esfera privada, a ponderar o controle a ser exercido sobre a sexualidade e sobre a reprodução, sob pena de mutilar a democracia e limitar o exercício da cidadania. (MASSARO; OLIVEIRA; 2021; p.2).

Foi neste sentido que em 1992 o Conselho Federal de Medicina (CFM) publicou a Resolução CFM nº 1.358/1992. A Resolução surgiu como uma tentativa do Conselho de orientar os profissionais acerca das normas éticas que deveriam ser adotadas nas Técnicas de Reprodução Assistida. Até então, o Brasil não possuía nenhum mecanismo legal que regulamentasse o uso da técnica. Os Projetos de Lei que visavam esta regulamentação começaram a surgir a partir de 1993, mas não obtiveram aprovação, só tramitando na Câmara dos Deputados a partir de 2003 com os PL 1135/2003, PL 1184/2003, PL 2061/2003, PL 4892/2012 e o PL 115/2015. Desta forma, coube ao Conselho Federal de Medicina orientar os parâmetros éticos a serem seguidos pelos profissionais.

A Resolução CFM nº 1.358/1992 foi a pioneira neste aspecto. Ela visava “adotar as Normas Éticas para a Utilização das Técnicas de Reprodução Assistida, anexas à presente Resolução como dispositivo deontológico a ser seguido pelos médicos.” (CFM, 1992, p.1). Em seu texto, a Resolução trouxe princípios gerais a serem adotados no uso das TRA, especificou quem poderia ser usuário da técnica, orientou os requisitos mínimos exigidos nas clínicas, centros e serviços que aplicassem as TRA e trouxe aspectos específicos na temática, como a doação e a criopreservação de gametas ou pré-embriões, o diagnóstico e tratamento de pré-embriões e sobre a gestação de substituição.

Sobre a sua criação, Tatiana Henriques Leite dispõe que:

O apelo midiático em torno da temática e a falta de legislação específica podem ser apontados como fatores essenciais para pressionar o CFM a publicar uma recomendação sobre as normas éticas para a prática da reprodução assistida. Na década de 1990, jornais e revistas de grande circulação no país fizeram grandes reportagens explorando as questões éticas que surgiram com a reprodução assistida. A possibilidade de clonagem humana, descarte de embriões humanos, início da vida, seleção de sexo e eugenia foram assuntos explorados pelo jornalismo. Apesar da grande visibilidade, questões éticas mais palpáveis foram deixadas em segundo plano pela população nesse momento. No entanto, a exibição de uma novela intitulada “barriga de aluguel” entre os anos de 1990 e 1991 trouxe à tona uma discussão popular sobre o assunto. Em virtude desse acontecimento, em 1992, o CFM publicou a resolução CFM nº 1.358/1992. (LEITE, 2019, p. 3).

A Resolução de 1992, apesar de responder aos apelos e de ter obtido um papel inovador para os parâmetros da época, foi bastante suscinta e deixou de contemplar muitos temas importantes. Mesmo assim, a Resolução permaneceu vigente por muito tempo, até ser substituída pela Resolução CFM nº 1.957/2010, 18 anos depois.

Depois de tantos anos sem atualização, não é difícil imaginar o cenário, bem diferente do de anos atrás, que a Resolução de 2010 se propôs a orientar. Novas descobertas científicas surgiram e as técnicas já utilizadas foram se atualizando com o passar do tempo. Frente a isso, a Resolução CFM nº 1.957/2010 incorporou algumas temáticas que não foram abordadas na Resolução anterior, bem como alterou alguns dispositivos, a fim de acompanhar os conhecimentos científicos disponíveis na época.

Dentre todas as inovações, merece destaque o fato de que a Resolução CFM nº 1.957/2010 foi a responsável por esclarecer que a Reprodução Assistida *Post-Mortem* não constituiria ato ilícito, desde que houvesse uma autorização prévia do(a) falecido(a) para utilização de seu

material biológico. (CFM; 2010; p.4). O tema era foco de debates recorrentes acerca dos limites éticos para sua adoção e a Resolução de 2010 foi pioneira no esclarecimento da temática.

Outrossim, a Resolução também lançou luz sobre os pacientes-alvo das Técnicas de Reprodução Assistida, permitindo que todas as pessoas capazes pudessem receber as técnicas de RA. Esta nova redação abriu espaço para as mulheres, independentemente do seu estado civil e mediante seu próprio consentimento, bem como para casais homoafetivos. (CFM; 2010; p.2). Anteriormente, as mulheres casadas ou em união estável só poderiam utilizar as Técnicas de RA mediante aprovação do cônjuge ou companheiro e a possibilidade de as Técnicas serem utilizadas por casais homoafetivos ou pessoas solteiras era muito limitada.

Neste sentido, Tatiana Henriques Leite reflete sobre as inovações e as principais alterações trazidas pela Resolução de 2010, de modo que:

Além disso, os aspectos em que a resolução era omissa, dava margens a diferentes entendimentos entre os profissionais que trabalham nesse campo. Uns acreditavam que a omissão, por exemplo, da reprodução assistida post-mortem não significava ato antiético, já que a resolução não condenava expressamente a prática. Outros acreditavam que pelo fato desse aspecto não ter sido mencionado, não poderia ser realizado. As principais alterações incorporadas com a resolução de 2010 foram: a transferência embrionária limitada por faixa etária da mulher (até 35 anos – 2 embriões; entre 36 e 39 anos – 3 embriões e mais de 40 anos-máximo 4 embriões), a não exigência de estado civil e sexo específico para ser considerado candidato a TRA, a possibilidade de descarte de embrião e, por fim, a regularização da reprodução assistida post mortem. Essa resolução inovou por abrir o debate sobre a utilização das TRA por pessoas solteiras e casais homoafetivos. (LEITE, 2019, p. 6).

Apesar de ter dado um importante passo, pelo menos em relação à anterior, quanto ao uso das TRA por pessoas solteiras e casais homoafetivos, a Resolução CFM nº 1.957/2010 foi criticada por ter abordado tais temáticas de uma maneira bastante superficial. As declarações não eram claras e traziam uma grande insegurança aos interessados. Afinal, deixar à cargo da interpretação pode ter resultados favoráveis ou não, especialmente em assuntos polêmicos aos olhos da sociedade na época.

Envolvido por um cenário de mudanças sociais e luta por igualdade de direitos e respeito, no ano seguinte, o Brasil viveu um momento histórico. O Supremo Tribunal Federal reconheceu e qualificou, em 2011, a união estável homoafetiva como entidade familiar através da ADI 4.277 e da ADPF 132. A ADI 4.277 do STF declara que:

Família em seu coloquial ou proverbial significado de núcleo doméstico, pouco importando se formal ou informalmente constituída, ou se integrada por casais heteroafetivos ou por pares homoafetivos. A Constituição de 1988, ao utilizar-se da expressão “família”, não limita sua formação a casais heteroafetivos nem a formalidade cartorária, celebração civil ou liturgia religiosa. Família como instituição privada que, voluntariamente constituída entre pessoas adultas, mantém com o Estado e a sociedade civil uma necessária relação tricotômica. (BRASIL, 2011, p. 2).

Foi neste contexto que, em 2013, surgiu a Resolução CFM Nº 2.013/13. Visando superar os questionamentos direcionados à Resolução anterior e acompanhar os novos direcionamentos jurídicos. Tatiana Henriques Leite, mais uma vez, destaca os principais pontos de diferenciação da nova Resolução em relação ao disposto em sua antecessora. Deste modo:

Três aspectos principais marcam o contexto da resolução de 2013. O primeiro foi a necessidade de reforçar a tendência de atualizações frequentes para que o documento não se tornasse obsoleto, como aconteceu com a resolução de 1992. O segundo foi assegurar de maneira clara e definitiva o direito de pessoas solteiras e homossexuais a terem

acesso às TRA. O terceiro aspecto foi a limitação da idade da mulher para gestar. Além dessas modificações, a resolução de 2013 também incorporou diversas alterações como: estipulação de idade limite para doação de gametas, previsão de criopreservação de tecido gonádico, alterações nas finalidades diagnósticas e terapêuticas do PGD, cessão de útero com documentação comprobatória e afrouxamento dos laços sanguíneos para a receptora do embrião e, por fim, a determinação de que todos os casos não previstos na resolução devem ser encaminhados para o Conselho Federal de Medicina. (LEITE, 2019, p. 6).

Dois anos depois, a Resolução nº 2.121/2015 surgiu buscando modernizar os aspectos antes abordados e orientar os profissionais da saúde a executarem suas funções de acordo com os avanços científicos tidos até o momento. Desta forma, a idade máxima da mulher receptora continuou a ser de 50 anos, porém permitindo exceções a critério do médico responsável; a gestação compartilhada em união homoafetiva feminina foi permitida, mesmo nos casos em que não haja infertilidade; foi retirada a obrigatoriedade da realização de pesquisas de células-tronco nos embriões criopreservados; e foi expressamente permitida a Reprodução Humana Assistida post-mortem, ainda havendo a exigência de autorização previa específica do(a) falecido(a). (CFM, 2015, p.3 ss.)

Ainda assim, a Resolução nº 2.121/2015 trazia em seu texto uma disposição bastante controversa. No item 2 do inciso II, “Pacientes das Técnicas de RA”, constava que o uso das técnicas de RA era permitido para relacionamentos homoafetivos e pessoas solteiras, devendo ser respeitado o direito a objeção de consciência por parte do médico. (CFM, 2015, p. 4) Ou seja, o profissional poderia deixar de realizar condutas se as considerasse contrárias ao que determina sua própria consciência. É como consta na Resolução CFM 2.232/2019:

Art. 8º Objeção de consciência é o direito do médico de se abster do atendimento diante da recusa terapêutica do paciente, não realizando atos médicos que, embora permitidos por lei, sejam contrários aos ditames de sua consciência. (CFM, 2019).

229

Este ponto foi alvo de muitas críticas, visto que, apesar da objeção de consciência médica ser algo conhecido na comunidade científica, a mesma vai de encontro com a proibição de discriminação das pessoas em razão da orientação sexual. Neste sentido, a ADI 4.277 do STF já havia deixado claro a proibição de discriminação de gênero ou orientação sexual. Consta que há:

Proibição de discriminação das pessoas em razão do sexo, seja no plano da dicotomia homem/mulher (gênero), seja no plano da orientação sexual de cada qual deles. A proibição do preconceito como capítulo do constitucionalismo fraternal. Homenagem ao pluralismo como valor sócio-político-cultural. Liberdade para dispor da própria sexualidade, inserida na categoria dos direitos fundamentais do indivíduo, expressão que é da autonomia de vontade. Direito à intimidade e à vida privada. Cláusula Pétreia. (BRASIL, 2011, p. 1).

Por este motivo a Resolução nº 2.121/2015 foi modificada pela Resolução CFM nº 2.168/2017 e pela Resolução CFM nº 2.283/2020, que possibilitaram a substituição do disposto anteriormente, permitindo, então, o uso das técnicas de RA para heterossexuais, homoafetivos e transgêneros, sem citar o direito de objeção de consciência por parte do médico. (CFM, 2020).

Por fim, em 15 de junho de 2021, foi publicada a mais recente Resolução do CFM sobre normas éticas utilizadas nas técnicas de reprodução assistida, a Resolução CFM nº 2.294/2021. Através dela, houve a delimitação do número total de embriões gerados em laboratório, a classificação do número máximo de embriões a serem transferidos com base na idade da receptora, o estabelecimento de idade limite para doação de óvulos, dentre outros pontos. O quadro baixo explana de uma maneira mais clara as principais mudanças ocorridas em virtude da Resolução CFM nº 2.294/2021:

Quadro 1 – Alterações advindas da Resolução CFM nº 2.294/2021

Total de embriões armazenados	Não poderá exceder a 8/ciclo
Máximo de embriões transferidos	Até 37 anos: máximo de 2 embriões; A partir de 37 anos: até 3 embriões.
Idade limite para doação de óvulos	37 anos
Máximo de embriões euploides/ciclos transferidos	2 embriões, independentemente da idade
Doação de gametas	Possível para parentes de até 4º grau, desde que não haja consanguinidade
Seleção de sexo	Não é permitida, exceto para evitar doenças no possível descendente
Descarte dos embriões criopreservados	Permitido o descarte após 3 anos do armazenamento, mediante autorização judicial
Pessoas transgêneros	Podem realizar as técnicas de reprodução humana assistida

Fonte: AUTORA, 2022. Resolução CFM nº 2.294/2021.

2 DIREITO AO PLANEJAMENTO FAMILIAR

O conceito de família, há muito tempo, deixou de ser vinculado apenas aos parentescos sanguíneos. O termo é utilizado para designar uma conexão que envolve a fraternidade e o acolhimento existentes em um grupo de pessoas, grupo este formado por laços sanguíneos, de convivência ou de carinho. Por ser uma instituição complexa, envolta de responsabilidade e doação, a constituição de uma família precisa ser bem pensada e planejada. Afinal, tudo aquilo que envolve os sentimentos humanos deve ser objeto de paciência e dedicação.

Em 1994, na cidade do Cairo, no Egito, as Nações Unidas realizaram a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, a qual tinha como objetivo reconhecer os direitos humanos, especialmente no que diz respeito à ampliação dos direitos da mulher. Em seu Relatório, a Conferência abordou princípios norteadores que envolviam a população e o desenvolvimento econômico e sustentável dos países. Dentre eles, o Princípio 8 trouxe a temática do planejamento familiar e da saúde sexual e reprodutiva.

Princípio 8 - Toda pessoa tem direito ao gozo do mais alto padrão possível de saúde física e mental. Os estados devem tomar todas as devidas providências para assegurar, na base da igualdade de homens e mulheres, o acesso universal aos serviços de assistência médica, inclusive os relacionados com saúde reprodutiva, que inclui planejamento familiar e saúde sexual. Programas de assistência à saúde reprodutiva devem prestar a mais ampla variedade de serviços sem qualquer forma de coerção. Todo casal e indivíduo têm o direito básico de decidir livre e responsabilmente sobre o número e o espaçamento de seus filhos e ter informação, educação e meios de o fazer. (NAÇÕES UNIDAS, 1994, p. 43).

No Brasil, a temática já havia sido abordada pelo Ministério da Saúde em seu documento “Assistência Integral à saúde da mulher: bases de ação programática”, de 1985. Este documento tinha como objetivo debater temáticas voltadas à saúde materno/infantil e da mulher, de modo que pudesse haver investimentos públicos voltados à resolução das problemáticas presentes

na área. Dentre os temas que mereciam destaque, estava o planejamento familiar, abordado pelo Ministério da Saúde brasileiro como:

(...) o direito de todos os segmentos da sociedade à livre escolha dos padrões de reprodução que lhes convenham como indivíduos ou como casais. Para que esse direito possa ser efetivamente exercido, é necessário que os indivíduos tenham conhecimento das possibilidades de influir no ritmo da procriação e tenham acesso às informações e aos meios para que possam intervir, se assim o desejarem, para separar o exercício da sexualidade da função reprodutiva e, em consequência, exercer na plenitude o planejamento de sua prole, objetivo complexo, porém, de alcance possível com a implantação e firme execução da proposta de assistência integral à saúde da mulher e o apoio desejado de todos os segmentos da sociedade. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1985, p. 15).

O Ministério da Saúde afirmou, também, a importância de seu posicionamento em relação ao planejamento familiar. Por ser o órgão representante da saúde no país, cujo interesse é dos profissionais e da própria população, o Ministério defende que deve haver ações efetivas para o planejamento familiar no Brasil, baseando-as no princípio da equidade e de ordem médica.

O planejamento familiar é atividade complementar no elenco de ações de saúde materno infantil. As motivações que levam o Ministério da Saúde a propor uma ação efetiva nesta área são baseadas nos princípios de equidade - oportunidade de acesso às informações e aos meios para a regulação da fertilidade por parte da população -, e de ordem médica, traduzido no risco gravídico. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1985, p. 16).

Assim como as Nações Unidas afirmaram em seu Relatório, os países devem estar cientes que “a promoção do exercício responsável desses direitos por todo indivíduo deve ser a base fundamental de políticas e programas de governos e da comunidade na área da saúde reprodutiva, inclusive o planejamento familiar” (NAÇÕES UNIDAS, 1994, p.62). Neste sentido, na Constituição brasileira está expresso, em seu artigo 226, § 7º, o entendimento de que o planejamento familiar é uma atividade de cooperação entre a população e o Estado. A tomada de decisão deve ser um ato de livre escolha do casal e será de responsabilidade do Estado dispor de recursos educacionais e científicos capazes de fundamentar e orientar esta decisão. No mesmo sentido, a Lei nº 9.263/1996 reitera o dever do Estado de agir, através do Sistema Único de Saúde, na promoção de condições para o exercício do direito ao planejamento familiar no Brasil. Condições essas, originadas da informação e educação sobre saúde sexual e reprodutiva, bem como o oferecimento de métodos contraceptivos e contraceptivos cientificamente recomendados.

Neste sentido, as técnicas de reprodução humana assistida surgem como um mecanismo de planejamento familiar, sendo sua utilização motivada por diversos fatores. E como a grande maioria das temáticas da saúde, a sua realização pode se dar no âmbito público, através do Sistema Único de Saúde, e no âmbito privado, através dos planos de saúde suplementar.

3 REPRODUÇÃO HUMANA ASSISTIDA ATRAVÉS DOS PLANOS PRIVADOS DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE

A Constituição Brasileira de 1988 traz na redação do parágrafo 7 do seu artigo 226 a responsabilidade compelida ao Estado de propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício do planejamento familiar. Da mesma forma, a Lei 9.263 de 2016, em seu artigo 8º, destaca a importância do Sistema Único de Saúde na execução de políticas públicas que defendam os direitos sexuais e reprodutivos dos brasileiros.

A Organização Mundial da Saúde desenvolveu a Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde (CID 10), objetivando haver uma ferramenta para monitoramento de doenças, sintomas e problemas de saúde pública de modo universal. A infertilidade feminina e masculina, de diversas origens, é classificada pela CID 10 como sendo uma doença. A Sociedade Brasileira de Reprodução Assistida (SBRA) afirma que existem, no Brasil, cerca de 8 milhões de pessoas com problemas de fertilidade. (SBRA, 2019, *online*). Assim, é constante, portanto, a busca por técnicas de Reprodução Humana Assistida como alternativa para essa questão.

O Sistema Único de Saúde (SUS) possui alguns tratamentos para infertilidade que são disponibilizados gratuitamente. Entretanto, apenas nove hospitais oferecem o serviço, sendo 3 no estado de São Paulo, 2 no Rio Grande do Sul, 1 em Minas Gerais, 1 no Rio Grande do Norte, 1 em Pernambuco e 1 no Distrito Federal. Nestes casos, a fila de espera costuma levar anos e alguns medicamentos necessários para o procedimento não são disponibilizados pelo SUS.

Tendo em vista esta situação, muitas pessoas decidem buscar realizar os procedimentos de reprodução assistida através de planos de saúde privados. Entretanto, muitas entrelinhas surgem por esse caminho. As técnicas de RA fazem parte do seletivo grupo de tratamentos médicos que possuem cobertura no âmbito público, mas não no privado. Isso ocorre porque a Lei nº 9.656/1998, que regulamenta os planos e seguros privados de assistência à saúde, prevê a exclusão da inseminação artificial da cobertura dos planos.

Art. 10. É instituído o plano-referência de assistência à saúde, com cobertura assistencial médico-ambulatorial e hospitalar, compreendendo partos e tratamentos, realizados exclusivamente no Brasil, com padrão de enfermagem, centro de terapia intensiva, ou similar, quando necessária a internação hospitalar, das doenças listadas na Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde, da Organização Mundial de Saúde, respeitadas as exigências mínimas estabelecidas no art. 12 desta Lei, exceto: III - inseminação artificial; (BRASIL, 1998, *online*).

Ao mesmo tempo, porém, que a Lei veda a cobertura da inseminação artificial por parte dos planos privados de assistência à saúde, também determina a obrigatoriedade de cobertura ao atendimento nos casos de planejamento familiar, como consta no Art. 35-C, inciso III da Lei. Sobre este debate, a Lei nº 9.263 de 1996, em seu artigo 2, já havia trazido o que considerava planejamento familiar, de modo a orientar práticas e decisões que envolvessem a temática. De modo que:

Art. 2º Para fins desta Lei, entende-se planejamento familiar como o conjunto de ações de regulação da fecundidade que garanta direitos iguais de constituição, limitação ou aumento da prole pela mulher, pelo homem ou pelo casal. (BRASIL, 1996, *online*).

Surge então o questionamento: Se a Lei 9.263/96 afirma que o planejamento familiar envolve o aumento da prole e a Lei 9.656/98 obriga a cobertura dos atendimentos nos casos de planejamento familiar, o plano se torna obrigado a custear técnicas de reprodução assistida?

Sanando esta dúvida, a Resolução Normativa 428/2017 da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), no parágrafo 1º do seu artigo 20, permitiu que houvesse exclusões assistenciais no que diz respeito à inseminação artificial. Ou seja, segundo a ANS, os planos de saúde não precisam dar cobertura à esta técnica. Adotando a mesma interpretação, a Segunda Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ) firmou tese estabelecendo que “Salvo disposição contratual expressa, os planos de saúde não são obrigados a custear o tratamento médico de fertilização *in vitro*”. (STJ, 2022). Assim, ambos reconhecem a desobrigação dos planos privados de saúde em relação à cobertura assistencial da fertilização *in vitro*, reconhecida técnica de reprodução humana assistida, utilizada por tantos como mecanismo de planejamento familiar.

Existe, portanto, uma divergência sobre a temática no Brasil. O Estado é o responsável por orientar o planejamento familiar através do Sistema Único de Saúde, mas os investimentos para as técnicas de reprodução assistida são baixos, o número de hospitais disponíveis é insuficiente e as filas de espera são extensas. Ao mesmo tempo, os beneficiários de assistência privada à saúde encontram suas prestadoras de serviços desobrigadas a cobrirem tais tratamentos.

Nestes embates, recorrer à via judicial parece ser a única alternativa, caso a família não possa custear de forma particular. E, o recurso à via judicial acaba gerando um problema de maiores proporções: a judicialização dos Direitos Reprodutivos no Brasil.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou analisar as normas éticas que orientam as Técnicas de Reprodução Humana Assistida no Brasil. A evolução histórica da regulamentação das TRA foi abordada, de modo que pudessem ser expostos as Resoluções do Conselho Federal de Medicina (CFM) e de que maneira seus dispositivos foram sendo adaptados aos avanços científicos e clamores sociais que ocorreram com o passar dos anos.

O papel que o Conselho Federal de Medicina (CFM) desempenhou, e continua a desempenhar, nas orientações para utilização das Técnicas de Reprodução Assistida no Brasil é de extrema importância. Desde a sua primeira Resolução, datada de 1992, até a mais recente, em 2021, o CFM vem demonstrando ser o principal responsável pelos debates bioéticos que envolvem a área.

Tais Resoluções, por mais que devam ter sua importância sempre reconhecida, foram, e continuam a ser, alvo de diversas críticas pela forma abstrata e superficial que abordam assuntos extremamente delicados, como a doação de gametas, pacientes-alvo e atuação dos profissionais nas Técnicas de Reprodução Assistida (TRA). A possibilidade de diferentes interpretações acerca de temas tão sensíveis acaba abrindo espaço para uma grande insegurança por parte dos envolvidos.

As normas éticas, bem como o uso das analogias jurídicas, são instrumentos essenciais para a orientação e fiscalização do comportamento social. Entretanto, tornar esses objetos as principais fontes de diretrizes no que diz respeito à saúde pública, é um ponto que merece especial atenção e crítica. As diferenças presentes nas regulamentações, como, por exemplo, a existência do incentivo ao planejamento familiar concomitante com a falta de obrigatoriedade dos planos de saúde privados de custear técnicas de reprodução assistida, despertam divergências interpretativas problemáticas.

A analogia, os costumes e a interpretação devem ser utilizadas como mecanismos de amparo, auxiliando o Estado a desempenhar o seu papel de guia do modo mais amplo possível. Entretanto, amparar não é exercer. A função de orientar, fiscalizar e proteger os cidadãos é exercida, principalmente, por meio das leis. Desta forma, por mais imponente que seja o CFM na comunidade científica, a falta de leis específicas sobre Reprodução Assistida no Brasil ainda é uma problemática que precisa ser superada.

Por fim, percebe-se que a temática é instigante e atual. Quanto à atualidade, sempre o será. Avanços científicos estarão sempre ocorrendo, em alta velocidade e em proporções cada vez maiores. À comunidade acadêmica caberá continuar exercendo a sua função na promoção de debates, questionamentos e esclarecimentos; ao Estado, o papel de força motriz; e à sociedade civil, a vigilância permanente. Afinal, uma comunidade multidisciplinar é capaz de ser um incrível agente do desenvolvimento social e uma sociedade desenvolvida é aquela que acompanha os velozes passos das mudanças.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Rio de Janeiro, 2012.

AMORIM, João Vítor Lopes; AYLON, Lislene Ledier. **O direito fundamental ao planejamento familiar e a necessidade de regulamentação da reprodução humana assistida**. Franca, 2018. Disponível em: <http://revista.direitofranca.br/index.php/icfdf/article/view/722>. Acesso em: 10 jan. 2022.

ANS, Agência Nacional de Saúde Suplementar. **Resolução Normativa nº 428 de 7 de novembro de 2017**. Atualiza o Rol de Procedimentos e Evento sem Saúde, que constitui a referência básica para cobertura assistencial mínima nos planos privados de assistência à saúde. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/KujrwoTZC2Mb/content/id/19399998/do1-2017-11-08-resolucao-normativa-rn-n-428-de-7-de-novembro-de-2017-19399822#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20%D%20RN,9.656%2C%20de%203%20de%20junhode. Acesso em: 11 mar. 2022.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.263 de 12 de janeiro de 1996**. Regula o § 7º do art. 226 da Constituição Federal, que trata do planejamento familiar, estabelece penalidades e dá outras providências. Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9263.htm. Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.656 de 3 de junho de 1998**. Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde. Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9656.htm. Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Precedente Qualificado. Tema Repetitivo 1067. Distrito Federal, 2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1067&cod_tema_final=1067. Acesso em: 13 mar. 2022.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.277. Distrito Federal, 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628635>. Acesso em: 13 mar. 2022.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 132. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628633>. Acesso em: 13 mar. 2022.

CFM, Conselho Federal de Medicina. **Resolução CFM nº 1.358/1992**. Brasil, 1992. Disponível em: https://sistemas.cfm.org.br/normas/arquivos/resolucoes/BR/1992/1358_1992.pdf. Acesso em: 26 jan. 2022.

CFM, Conselho Federal de Medicina. **Resolução CFM nº 1.957/2010**. Brasil, 2010. Disponível em: <https://sistemas.cfm.org.br/normas/visualizar/resolucoes/BR/2010/1957>. Acesso em: 26 jan. 2022.

CFM, Conselho Federal de Medicina. **Resolução CFM nº 2.013/2013**. Brasil, 2013. Disponível em: <https://sistemas.cfm.org.br/normas/visualizar/resolucoes/BR/2013/2013>. Acesso em: 26 jan. 2022.

CFM, Conselho Federal de Medicina. **Resolução CFM nº 2.121/2015**. Brasil, 2015. Disponível em: https://sistemas.cfm.org.br/normas/arquivos/resolucoes/BR/2015/2121_2015.pdf. Acesso em: 28 jan. 2022.

CFM, Conselho Federal de Medicina. **Resolução CFM nº 2.168/2017**. Brasil, 2017. Disponível em: <https://sistemas.cfm.org.br/normas/visualizar/resolucoes/BR/2017/2168>. Acesso em: 28 jan. 2022.

CFM, Conselho Federal de Medicina. **Resolução CFM nº 2.232/2019**. Brasil, 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-2.232-de-17-de-julho-de-2019-216318370?fbclid=IwAR2QO056N-DTaMMBnKvnTHXWYEuQAsqw4xZZYnoICIFw6a8Yjus7vrEcLoo>. Acesso em: 4 fev. 2022.

CFM, Conselho Federal de Medicina. **Resolução CFM nº 2.283/2020**. Brasil, 2020. Disponível em: <https://sistemas.cfm.org.br/normas/visualizar/resolucoes/BR/2020/2283>. Acesso em: 4 fev. 2022.

CFM, Conselho Federal de Medicina. **Resolução CFM nº 2.294/2021**. Brasil, 2021. Disponível em: https://sistemas.cfm.org.br/normas/arquivos/resolucoes/BR/2021/2294_2021.pdf. Acesso em: 5 fev. 2022.

DINIZ, Maria Helena. **O estado atual do Biodireito**. São Paulo, 2002.

GRANGEIRO, Yasmim de Alencar; FEITOSA, Pedro Walisson Gomes; CRUZ, Pedro Henrique Matos Grangeiro; MATOS, Simone Pereira; ALMEIDA, Bruna Soares de. **Reprodução humana assistida no Brasil: uma análise epidemiológica**. Juazeiro do Norte, 2020. Disponível em: <https://interfaces.unileao.edu.br/index.php/revista-interfaces/article/view/717>. Acesso em: 13 jan. 2022.

INSPER, Instituto de Ensino e Pesquisa. **Relatório Analítico Propositivo – Justiça Pesquisa - Judicialização Da Saúde No Brasil: Perfil Das Demandas, Causas E Propostas De Solução**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2019/03/relatorio-judicializacao-saude-Insper-CNJ.pdf> Acesso em: 14 jan. 2022.

LEITE, Tatiana Henriques. **Análise crítica sobre a evolução das normas éticas para a utilização das técnicas de reprodução assistida no Brasil**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/MFFT6sywhKcRqCp8c5fNWw/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 19 jan. 2022.

LEITE, Tatiana Henriques; HENRIQUES, Rodrigo Arruda de Holanda. **Bioética em reprodução humana assistida: influência dos fatores sócio-econômico-culturais sobre a formulação das legislações e guias de referência no Brasil e em outras nações.** Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/physis/a/f3ZJv55XCDg9H9DLKptr3Cp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 fev. 2022.

MASSARO, Ana Carolina Pedrosa; OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. **A judicialização das políticas públicas reprodutivas e as limitações orçamentárias – reafirmação de direitos sociais ou negação de direitos coletivos?** São Paulo, 2021. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/2530>. Acesso em: 12 fev. 2022.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Assistência Integral à saúde da mulher: bases de ação programática.** Brasília, 1985. Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/assistencia_integral_saude_acao_programatica.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

SBRA, Associação Brasileira de Reprodução Assistida. **Infertilidade: como enfrentar o diagnóstico e buscar o tratamento adequado** Brasília, 2019. Disponível em: <https://sbra.com.br/noticias/infertilidade-como-enfrentar-o-diagnostico-e-buscar-o-tratamento-adequado/#:~:text=Causas%20%20E2%80%93%20Estat%C3%ADsticas%20da%20OMS%20mostram,dos%20dois%20componentes%20do%20casal>. Acesso em: 18 fev. 2022.

UNITED NATIONS. **Relatório da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento.** Cairo, 1994. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/relatorio-cairo.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2022.

UNITED NATIONS. **United Nations Conferences on Population.** Disponível em: <https://www.un.org/en/development/desa/population/events/conference/index.asp>. Acesso em: 25 fev. 2022.



UNIPÊ

Centro Universitário
de João Pessoa