

CADERNOS CIDIJUS

Volume 2
2020



**JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA
HECTOR CURY SOARES
EDER DION DE PAULA COSTA
ORGANIZADORES**

CADERNOS CIDIJUS

VOLUME 2

JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA
HECTOR CURY SOARES
EDER DION DE PAULA COSTA
(Organizadores)

CADERNOS CIDIJUS

VOLUME 2

Rio Grande
IBRAJU Edições
2020

Copyright © 2020 by IBRAJU Edições.

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Capa: Edna Karina da Silva Lira

Normalização e editoração eletrônica: Gilmar Gomes de Barros

Edna Karina da Silva Lira

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Gilmar Barros, CRB 14/1693

C837c Costa, José Ricardo Caetano

Cadernos CIDIJUS [recurso eletrônico] / José Ricardo Caetano Costa; Hector Cury Soares; Eder Dion de Paula Costa (Organizadores). – Rio Grande : IBRAJU Edições, 2020. – (Coleção Cadernos CIDIJUS ; v. 2).

162 p. ; 14,8 cm.

Acesso remoto: <https://ibraju.com.br/editora/>
ISBN: 978-65-89073-03-1

1. Direitos sociais. I. José Ricardo Caetano Costa.
II. Hector Cury Soares. III. Eder Dion de Paula Costa.
IV. Título. V. Série.

CDU: 349.3

Índice para catálogo sistemático:

I. Direitos sociais

349.3

Adriano Barbosa Mendonça
Alana das Neves Pedruzzi
Ana Maria Isquierdo
Ana Paula Dupuy Patella Pase
André Justo da Silva
Carícia Hercília A. Oliveira dos Santos
Daniele Wachholz Timm
Danieli Veleda Moura
Éder Dion de Costa Paula
Hector Cury Soares
Hemerson Luiz Pase
Josieli Santini
Lucas Lopes Grischke
Lucas Moran Costa
Luciana Adélia Sottili
Luiz Bravo Gautério
Manuela Medeiros Parada
Marcia Leite Borges
Mariana Lannes Lindenmeyer
Racquel Nagem Daier Nogueira
Sheila Stolz
Wesley Pereira Tomaz

SUMÁRIO

<u>APRESENTAÇÃO</u>	07
<u>A MANUTENÇÃO DA QUALIDADE DE SEGURADA(O) PARA AS(OS) TRABALHADORAS(ES) INTERMITENTES À LUZ DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL</u>	09
Lucas Moran Costa; Sheila Stolz	
<u>BARRAGEM, ELEVÇÃO E TRANSPOSIÇÃO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO BANHADO DO ESTREITO: UMA DEMANDA COMUNITÁRIA POR JUSTIÇA AMBIENTAL EM TERRITÓRIO DE RESTINGAS DE SÃO JOSÉ DO NORTE/RS</u>	27
Luiz Bravo Gautério; Alana das Neves Pedruzzi	
<u>PATRIARCADO, COLONIALISMO E CAPITALISMO: REFLEXÕES SOBRE OS DESAFIOS DA INSERÇÃO DA MULHER NO MUNDO DO TRABALHO</u>	50
Daniele Wachholz Timm; Éder Dion de Costa Paula; Lucas Lopes Grischke	
<u>DEMOCRACIA PARA QUEM E PARA QUÊ?</u>	61
Ana Maria Isquierdo	
<u>AS POLÍTICAS DE SAÚDE NO BRASIL E SEUS IMPACTOS NA QUALIDADE DE VIDA DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA</u>	89
Marcia Leite Borges; Danieli Veleda Moura; Hemerson Luiz Pase; Ana Paula Dupuy Patella Pase; Carícia Hercília A. Oliveira dos Santos; Manuela Medeiros Parada; Racquel Nagem Daier Nogueira; Josieli Santini	
<u>POLÍTICAS PÚBLICAS E ECONOMIA SOLIDÁRIA: BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DO FOMENTO A</u>	

<u>AGRICULTURA FAMILIAR NO CONTEXTO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.</u>	105
Hector Cury Soares; Adriano Barbosa Mendonça	
<u>A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE</u>	128
Wesley Pereira Tomaz; Mariana Lannes Lindenmeyer; Eder Dion de Paula Costa	
<u>ANÁLISE DA LEI 14.020 DE 2020 E O PRINCÍPIO DA ALTERIDADE NO DIREITO DO TRABALHO</u>	141
André Justo da Silva	
<u>REDUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO ESTADO NEOLIBERAL</u>	153
Luciana Adélia Sottili; Marcia Leite Borges; Danieli Veleda Moura	

APRESENTAÇÃO

Eis um momento especial de nosso projeto de PESQUISA-AÇÃO do CIDIJUS/FADIR/FURG, representado pelo conjunto de artigos ora publicados nos livros que denominados de CADERNOS CIDIJUS.

Para nossa grata surpresa, quando lançamos os convites para a confecção do primeiro volume, tivemos o dobro dos artigos que esperávamos, o que nos conduziu a organizar os dois primeiros números que ora apresentamos, gratuitamente, ao público.

Permitem-nos, rapidamente, esboçar um pouco do CIDIJUS – Cidadania, Direitos e Justiça, para contextualizar o momento em que apresentamos o produto de nossas reflexões, bem como de tantos outros colaboradores e colaboradoras que tornaram possível esta empreitada.

Nosso projeto começa na modalidade de Extensão, em 2016, a partir de um edital o qual concorreremos, buscando assessorar os(as) pescador(as) artesanais e suas Colônias de Pesca, em Rio Grande e em São José do Norte. Avançamos, em 2017, para a criação do CIDIJUS-PESQUISA, diante da necessidade da pesquisa para subsidiar o trabalho extensionista, bem como dar suporte às Ações Cíveis Públicas que começamos a ingressar em nome destes coletivos.

Avançamos, no decorrer deste processo de assessoria jurídica e social, em outras direções que não estavam previstas no começo do projeto. Citamos, neste sentido, as próprias ACPs, a participação como “amicus curiae” na ADI n. 6218, que tramita no STF, em que defendemos todos os pescadores e pescadoras do Estado do RGS. Além disso, citamos como ponto alto a assessoria jurídica ao Fórum da Lagoa dos Patos, que reúne as Colônias Z.1 (Rio Grande), Z.2 (São José do Norte), Z.3 (Pelotas), e a Z.8 de São Lourenço do Sul.

Nestas caminhadas, fomos somando esforços com outras entidades, tais como a EMATER/RS, parceiros sempre presentes e imprescindíveis nesta luta, bem como nossos colegas de FURG pertencentes ao NUDESE e ao MARÉSS – participantes também da coletânea dos Cadernos..., o qual agradecemos profundamente.

Nossa proposta, portanto, envolve uma reflexão dos direitos destas comunidades tradicionais, avançando também para outros direitos sociais e outras categorias profissionais ou tradicionais, tais como a Quilombola e as Indígenas.

Acreditamos que estes Cadernos... possam confluir as pesquisas de nossos centros universitários, seja a nível de graduação, especialização e

mestrado, bem como de outros pesquisadores que se dedicam à pesquisa e ao estudo destas temáticas.

Nossa proposta, a partir destes dois volumes, é manter o fluxo contínuo para recebimento dos artigos, de modo a organizar um ou mais volumes anuais.

Por fim, necessário fazer alguns agradecimentos especiais, a começar por nossos(as) alunos(as) e egressos(as), que de forma incansável, gratuitamente, tornam possível tanto a Extensão como a Pesquisa.

À FURG, na figura do atual Vice-Reitor, Prof. Danilo Giroldo, que sempre nos incentivou nos projetos desenvolvidos.

Ao Laboratório do MARÉSS, na pessoa das professoras Liandra Caldasso e Tatiana Walter, bem como ao NUDESE, por meio da Lucia Nobre, todos(as) parceiros(as) nesta caminhada.

Um agradecimento especial às Colônias de Pesca Z.1, Z.2, Z.3 e Z.8, que acreditaram e acreditam em nosso trabalho, bem como ao Fórum da Lagoa que nos confiou a assessoria jurídica.

Por fim, necessário agradecer ao IBRAJU – Instituto Brasileiro de Aperfeiçoamento Jurídico, uma entidade do ramo educacional que nasce em Rio Grande e Pelotas, aceitando o desafio de criar a IBRAJU Edições, de modo a canalizar estas publicações que terão acesso gratuito na plataforma virtual.

Finalizando, sempre na sensação de não termos citado todos e todas, registramos nossa gratidão ao Gilmar Barros, que além de participante do CIDIJUS desde o início, é o responsável técnico pelas obras ora socializadas.

Uma ótima leitura e proveito!
Rio Grande, dezembro de 2020.

Prof. Dr. José Ricardo Caetano Costa
Prof. Dr. Hector Cury Soares
Prof^o Dr. Eder Dion de Paula Costa

A MANUTENÇÃO DA QUALIDADE DE SEGURADA(O) PARA AS(OS) TRABALHADORAS(ES) INTERMITENTES À LUZ DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL

Lucas Moran Costa¹
Sheila Stolz²

1 INTRODUÇÃO

O problema da pesquisa realizada e transcrita neste artigo consiste na análise da nova modalidade de trabalho denominada trabalho intermitente estipulado na Lei Nº 13.467 de 13 de julho de 2017 a tão propalada Reforma Trabalhista como ficou conhecida e a possível retirada da qualidade de segurada(o)³ daquelas pessoas que o exercem; recordando que o fato de estar assegurado expressa, em suma, uma série de proteções previdenciárias aos mais variados riscos sociais que as(os) trabalhadoras(es) restam acometidas(os). O contrato de trabalho intermitente foi apontado como uma solução para minimizar o trabalho informal no Brasil, mas, efetivamente, este instituto é incapaz de dialogar

-
- 1 Especialista em Advocacia Trabalhista e Previdenciária pela UNISC/RS. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social (Mestrado) da Universidade Federal do Rio Grande (FaDir/FURG/RS). Advogado (OAB/RS). E-mail: lucasmoranadv@gmail.com.
 - 2 Professora Associada do Curso de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social (Mestrado) da Universidade Federal do Rio Grande (FaDir/FURG/RS). Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS), com bolsa do Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE-CAPES) realizado na *Facultad de Derecho* da *Universidad Complutense* de Madrid (UCM/Madri/Espanha). Mestre em Direito pela *Universitat Pompeu Fabram* (UPF/Barcelona/Espanha). Coordenadora Geral do Núcleo de Pesquisa e Extensão em Direitos Humanos (NUPEDH/FURG). Coordenadora da especialização em Educação em Direitos Humanos (PGEDH/FURG-UAB-CAPES). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3038131556164688>. Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0003-3591-7153>. E-mail: sheilastolz@gmail.com.
 - 3 A palavra segurada(o), advém do latim *securus*, que em sua origem etimológica nos remete ao seguinte significado: tranquilo, seguro e que não teme.

e salvaguardar os direitos sociais do artigo 6º da Constituição Federal de 1988 e, em especial, o direito de acesso à previdência social. (BRASIL, 1988). No que tange ao fim da informalidade do trabalho, convém mencionar, a título de reflexão, os estudos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) referente ao último trimestre de 2019. Naquele momento, exatos 2 anos após o início da vigência da Lei Nº 13.467/2017 o mercado de trabalho apresentava uma taxa de informalidade de 40,6%. Dita informalidade inclui trabalhadoras(es) sem carteira de trabalho assinada, que somam 11,6 milhões, trabalhadoras(es) domésticas(os) sem carteira de trabalho assinada, num total de 4,5 milhões, empregadores sem CNPJ (810 mil), por conta própria sem CNPJ (24,5 milhões) e trabalhadoras(es) familiares auxiliares (1,97 milhão). Ademais, a anunciada abertura e dinamicidade do mercado de trabalho não era – e, todavia, segue não sendo – uma realidade para 13,1 milhões de pessoas desempregadas, segundo o IBGE (2020).

Depois de elencarmos, na primeira seção, as legislações históricas que deram origem ao Sistema brasileiro de Seguridade Social, analisaremos, na segunda seção, o princípio da vedação ao retrocesso social, visto que se trata de uma proteção aos direitos sociais garantidos constitucional e infraconstitucionalmente e que são, em efeito, conquistas históricas da classe trabalhadora que sucessivos governos e, particularmente, a elite nacional, teimam em usurpar e negar.

2 AS ORIGENS HISTÓRICO-LEGISLATIVAS DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA

A Seguridade Social brasileira foi profundamente influenciada pelos modelos bismarkiano (alemão) e beverdigiano⁴ (inglês) e, como tal,

4 Seguindo a Bismark, o Reino Unido adotou, em 1897, o Workmen's Compensation Act, que criava um seguro obrigatório contra acidentes do trabalho. Após esta legislação, outras foram criadas (uma pesquisa histórica encontra-se na página do Parlamento do Reino Unido: <https://api.parliament.uk/historic-hansard/acts/workmens-compensation-act>), até a elaboração por William Henry Beveridge (1879-1963), em 1942, do inovador e progressista "*Report on Social Insurance and Allied Services*" (considerado como o modelo que inovou e deu origem aos planos da assistência social adotados após o término da Segunda Guerra Mundial – 1939-1945). Entre as propostas constante do Plano Beveridge, constava a de que todas as pessoas em idade de trabalhar deveriam pagar uma contribuição

fundada e projetada com o objetivo de proteger as pessoas que trabalham e a suas famílias.

O primeiro modelo foi desenvolvido no governo do Chanceler Otto Von Bismarck (1815-1898) que, enquanto Primeiro-Ministro do Reino da Prússia (1862-1890), unificou, depois de uma série de guerras, a Alemanha, tornando-se, entre 1871-1890, o primeiro chanceler do Império Alemão. Para se fortalecer politicamente e se manter o poder, Bismarck adotou, astutamente, pautas liberais e inovou com a criação de um sistema de proteção social para classe trabalhadora que, até então, contava com um sistema mutuário próprio. A primeira incursão legal realizada por Bismarck se deu por meio da Lei de Responsabilidade Civil dos Empregadores datada de 1871 e que proporcionou proteção social limitada as(os) trabalhadoras(es) de certas fábricas, pedreiras, ferrovias e minas.

Mais tarde, e muito mais importante, Bismarck acabou consolidando, em 1884, o Seguro contra Acidentes de Trabalho, criando o primeiro sistema moderno de compensação da classe trabalhadora por acidentes de trabalho. Nos anos seguintes, seguiu-se o Seguro Público de Pensão, que fornecia um estipêndio para trabalhadoras(es) incapacitadas(os) devido a doenças não relacionadas ao trabalho, e a Ajuda Pública, que aprovisionou uma rede de segurança para aquelas pessoas que nunca poderiam trabalhar devido à deficiência. O sistema como um todo valorizava a(o) trabalhadora(os) ativo e os maiores benefícios eram concedidos a lesões relacionadas ao trabalho contemplando-se, também, cuidados médicos e reabilitação. O sistema de seguridade social era administrado pelo Estado e estabeleceu um precedente importante: era considerado um “remédio exclusivo” para a compensação das(os) trabalhadoras(es) e, como tal, os empregadores não podiam ser processados nos tribunais civis pelas(os) empregadas(os).

O sistema germânico serviu de modelo básico para os programas de seguro social de vários países europeus e americanos. É importante anotar, outrossim, que a natureza complexa da legislação de seguridade

semanal ao Estado; contribuição que seria posteriormente usada como subsídio para doentes, desempregadas(os), reformados de guerra e viúvas. Segundo Beveridge, este sistema permitiria um nível de vida mínimo, abaixo do qual ninguém deveria viver e servia para combater os cinco grandes males que atingiam a sociedade: a escassez, a doença, a ignorância, a miséria e a ociosidade. Em sua proposta Beveridge adotou o modelo de “seguro doença” bismarckiano. O Plano Beveridge é considerado o responsável pelo surgimento do plano da assistência social moderna.

social aparece nos escritos sombrios de Franz Kafka (1883-1924) que era um funcionário menor na maquinaria misteriosa do Conselho de Compensação que decidia os casos de acidentes de trabalho na então cidade de Praga pertencente ao domínio prussiano.

Seguindo a Bismark, o Reino Unido adotou, em 1897, o *Workmen's Compensation Act*, que estabeleceu o primeiro seguro obrigatório contra acidentes do trabalho a ser pago pelos empregadores. Após esta legislação, outras foram editadas pelo Parlamento do Reino Unido⁵ até a elaboração, em 1942, do inovador e progressista “*Report on Social Insurance and Allied Services*” criado pelo economista inglês William Henry Beveridge – Lord Beveridge (1879-1963). Entre as propostas constante do Plano Beveridge, como ficou conhecido, constava a de que todas as pessoas em idade de trabalhar deveriam pagar uma contribuição semanal ao Estado; contribuição que seria posteriormente usada como subsídio para doentes, desempregadas(os), reformados de guerra e viúvas. Segundo Beveridge, este sistema permitiria um nível de vida mínimo, abaixo do qual ninguém deveria viver e serviria, também, para combater os cinco grandes males que atingiam a sociedade: a escassez, a doença, a ignorância, a miséria e a ociosidade. Em sua proposta, convém recordar, Beveridge adotou o modelo de “seguro doença” bismarckiano. O Plano Beveridge é considerado o modelo que inovou e deu origem aos planos da assistência social adotados por vários países ocidentais após o término da Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

Em âmbito nacional, a primeira movimentação legal sobre Seguridade Social ocorreu por meio do Decreto N.º 4.682 de 24 de janeiro 1923, a chamada Lei Eloy Chaves, que determinava a criação de Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) por cada empresa ferroviária. A Lei Eloy Chaves dirigia-se, portanto, aos ferroviários (maior categoria profissional daquele momento histórico), assegurando, como benefícios, o direito à aposentadoria (por idade – 50 anos –, ou, por invalidez), a obtenção de socorro médico (para si e para sua família), o recebimento de pensão ou pecúlio pelos familiares e a compra de medicamentos a preços reduzidos. As CAPs, eram mantidas pela contribuição compulsória da classe ferroviária e das empresas, sem a participação do Estado (COUTO, 2006, p. 96).

5 Uma pesquisa histórica sobre as legislações pode ser feita na página do Parlamento do Reino Unido. Disponível em: <https://api.parliament.uk/historic-hansard/acts/workmens-compensation-act>. Acesso em: 10 nov. 2020.

Em 1929 o gaúcho e bacharel em Direito, Getúlio Dornelles Vargas (1882- 1954), candidatou-se à presidência da República pela chapa oposicionista da Aliança Liberal. Derrotado, chefiou o movimento revolucionário de 1930, através do qual assumiu, em novembro daquele mesmo ano, o Governo Provisório (1930-34). Durante este período, Vargas começou a estruturar seu plano de governo e, entre as frentes implementadas, destacam-se: 1) a nomeação de interventores para os governos estaduais; 2) a criação, em 26 de novembro de 1930, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, nomeando para o cargo de Ministro, o farmacêutico gaúcho Lindolfo Leopoldo Boekel Collor (1890-1942); e, 3) a promulgação de leis sociais trabalhistas, entre elas, o Decreto 20.465 de 1º de outubro de 1931 que estendeu a Lei Eloy Chaves as(os) empregadas(os) de serviços públicos concedidos ou explorados pelo Poder Público, consolidando a criação das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) para outras categorias profissionais; e, também, a Carteira Profissional (chamada atualmente de Carteira de Trabalho e Previdência Social) instituída em 21 de março de 1932 pelo Decreto nº 21.175, posteriormente regulamentado pelo Decreto 22.035 de 29 de outubro de 1932.

Logo após, em 1933, a história legislativa varguista aponta para a criação descentralizada por categorias profissionais dos chamados Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs⁶), que, diferentemente das Caixas de Aposentadoria e Pensões que foram criadas por empresas ferroviárias, beneficiavam com abrangência nacional a uma determinada categoria profissional como, por exemplo, caixeiros viajantes, comerciários, bancários, industriários.

A Constituição Federal de 1934 diante das diversas lutas travadas pela classe trabalhadora em busca de melhores condições de vida e trabalho, trata de elencar, no TÍTULO IV - Da Ordem Econômica e Social, que

Artigo 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.

6 O primeiro Instituto de Aposentadorias e Pensões criado foi o dos Marítimos (IAPM), em 1933. Ao longo da década de 1930 categorias dos comerciários (1934), bancários (1935), industriários (1938) e os empregados em transportes e cargas (1938) criaram seus Institutos de Aposentadorias e Pensões.

§ 1º - A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador:

- a) proibição de diferença de salário para um mesmo trabalho, por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil;
- b) salário mínimo, capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, às necessidades normais do trabalhador;
- c) trabalho diário não excedente de oito horas, reduzíveis, mas só prorrogáveis nos casos previstos em lei;
- d) proibição de trabalho a menores de 14 anos; de trabalho noturno a menores de 16 e em indústrias insalubres, a menores de 18 anos e a mulheres;
- e) repouso hebdomadário, de preferência aos domingos;
- f) férias anuais remuneradas;
- g) indenização ao trabalhador dispensado sem justa causa;
- h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a este descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e **instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte.** (BRASIL, 1934, grifo nosso).

Como membro nato da Organização Internacional do Trabalho (OIT) desde sua criação, o Brasil, através da Constituição de 1934, positivou direitos previstos em Convenções Internacionais, mesmo que algumas delas somente foram ratificadas pelo Estado Brasileiro posteriormente, tais como: a Convenção Nº. 3 Relativa ao Emprego das Mulheres antes e depois do parto (Proteção à Maternidade - 1919), ratificada em 26 de abril de 1934; a Convenção Nº. 19 sobre Igualdade de Tratamento (Indenização por Acidente de Trabalho - 1925), ratificada em 25 de abril de 1957; a Convenção Nº. 26 sobre Métodos de Fixação de Salários Mínimos (1928) ratificada em 25 de abril de 1957; e a Convenção Nº. 52 sobre Férias Remuneradas (1936), ratificada em 22 de setembro de 1938.

As Convenções N.º 42 sobre Indenização por Enfermidade Profissional (1934), ratificada em 8 de junho de 1936; e N.º 45 sobre Indenização por Enfermidade Profissional (1935), ratificada em 22 de setembro de 1938, começam a tratar das doenças profissionais, mas foi somente em 1952 que na esfera da OIT, através da Convenção N.º 102 sobre Normas Mínimas da Seguridade Social (ratificada em 15 de junho de 2009) que o tema da proteção social ampla é tratado, seguindo, neste aspecto, os modelos que começaram a ser aplicados na Europa pós 2ª Guerra Mundial e que tiveram inspiração no Plano Beveridge.

O modelo de custeio contributivo tríplice (empregador/empregada(o)/Estado) adotado pela Constituição de 1934 e implementado com base na teoria do risco social tem como inspiração as medidas legais bismarkianas.

Durante a década de 1930 os recursos arrecadados, mas não utilizados pelos IAPs foram aproveitados pelo Governo Federal, para aplicação em investimentos diretos em vários setores da economia, beneficiando, amplamente, os empreendimentos industriais, tanto que Eli Iola Gurgel Andrade (2003), não duvida em assegurar que os IAPs eram os principais sócios do Estado no financiamento do processo de industrialização do país. Neste sentido, convém recordar, que vários decretos governamentais infligiram aos IAPs a subscrição de ações preferenciais de empresas, como, por exemplo, a Companhia Nacional de Alcalis (CNA), a Fábrica Nacional de Motores (FNM), a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF). Também a Lei N.º 1.628 de 20 de junho de 1952 que criou Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em seu artigo 7º, obrigava as instituições previdenciárias a concederem empréstimos em montantes fixados pelo Ministério da Fazenda⁷.

7 “Art. 7º É o Poder Executivo, por intermédio do Ministro da Fazenda, autorizado a determinar, quando necessário, em cada um dos exercícios de 1952 a 1956, inclusive, as importâncias que as Caixas Econômicas Federais, as empresas de seguro e de capitalização e os órgãos de previdência social, tendo em vista as respectivas disponibilidades e reservas técnicas, devam recolher ao Banco de que trata o art. 8º desta Lei, para financiamento de parte das inversões ou despesas com à execução de programas de reaparelhamento econômico, dentro das seguintes limitações anuais:

- I - até 4% (quatro por cento) do valor total dos depósitos das Caixas Econômicas Federais;
- II - até 25% (vinte e cinco por cento) das reservas técnicas que as companhias de seguro e capitalização devam constituir cada ano;

Após 14 anos de disputas e contendas, o Congresso Nacional promulgou a Lei N.º. 3.807 de 26 de agosto de 1960, a denominada Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), unificando a legislação que regia os IAPs e eliminando, assim, as disparidades quanto ao valor e tipos de benefícios existentes entre eles. Esta unificação ocorreu a despeito do rechaço e da resistência de certas categorias profissionais que sofreram diminuição na quantidade e no valor dos benefícios previdenciários que recebiam até então. Um mês depois, em 10 de setembro, o Decreto N.º 48.959-A aprovou o Regulamento Geral da Previdência Social e, em 15 de dezembro do mesmo ano (1960), a Lei N.º 3.841, dispôs sobre a contagem recíproca, para efeito de aposentadoria, do tempo de serviço prestado à União, autarquias e a sociedades de economia mista. Em 1966, o Decreto-Lei N.º 72 de 21 de novembro, reuniu os seis Institutos de Aposentadoria e Pensões (criados na época de Vargas), no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Estamos falando neste contexto de direitos destinados às(os) trabalhadoras(es) urbanas e que foram minimamente estendido às(os) trabalhadoras(es) rurais com a promulgação da Lei N.º 4.214 de 2 de março de 1963 que criou o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL) e, no que concerne a Seguridade Social, somente através do Decreto-Lei N.º 564 de 1º de maio de 1969 é que a Previdência Social foi dilatada para o acesso de trabalhadoras(es) rurais, especialmente aquelas(es) empregadas(os) no setor agrário da indústria canavieira.

Inúmeros Decretos, Decretos-Lei e Leis esparsas tratando temas previdenciários foram aprovados até o advento da Constituição Federal de 1988(CF/88) e nela, por vez primeira, a Seguridade Social foi estruturada como um sistema de medidas de cobertura na área da saúde, assistência e previdência, o que gerou uma importante inovação: a substituição do caráter meritocrático para o acesso. A cidadania passa a ser a referência para o direito à proteção social, cabendo à sociedade discutir a partilha do conjunto de receitas destinadas para a Seguridade Social. (MARQUES; BATICH; MENDES, 2003). Dessa forma, a CF/88,

III - até 3% (três por cento) da receita anual dos órgãos de previdência social, excluída a cota que cabe à União.” (Brasil, 1952). Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjX81v6zJjtAhX_KLkGHZGBBhMOFjADegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Flegislacao.presidencia.gov.br%2Fficha%2F%3F%2Flegisla%2Flegislacao.nsf%2FViv_Identificacao%2Flei%25201.628-1952%26OpenDocument&usg=AOvVaw2XsDfZY-DOxJR8cqrRKp1t

Acesso em: 19 nov. 2020.

no Título VIII que versa sobre a Ordem Social, em seu artigo 194, determina que a Seguridade Social “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” (BRASIL, 1988).

Três anos após a promulgação da CF/88, duas normativas foram aprovadas no dia 24 de julho de 1991: 1) a Lei 8.212/91 que dispôs sobre a organização da Seguridade Social e instituiu o novo Plano de Custeio; e, 2) a Lei 8.213/91 que estabeleceu o Plano de Benefícios da Previdência Social. Portanto, recaiu especificamente sobre o Sistema de Previdência Social a cobertura de uma série de riscos sociais (morte, incapacidade, velhice). Para definir o pagamento de determinado benefício, na grande maioria dos casos⁸, deve-se atender o requisito da qualidade de segurada(o). O artigo 11 da Lei 8.213/91, define quais são as(os) seguradas(os) da Previdência Social:

São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas: (Redação dada pela Lei nº 8.647, de 1993)

I - como empregado: (Redação dada pela Lei nº 8.647, de 1993)

a) aquele que presta serviço de natureza urbana ou rural à empresa, em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração, inclusive como diretor empregado;

b) aquele que, contratado por empresa de trabalho temporário, definida em legislação específica, presta serviço para atender a necessidade transitória de substituição de pessoal regular e permanente ou a acréscimo extraordinário de serviços de outras empresas. (BRASIL, 1991).

Outras categorias como: contribuinte individual, segurado especial, avulso empregado doméstico, são consideradas seguradas da Previdência e contam com previsão nos demais incisos do artigo citado. Ocorre que, em se tratando das alterações atuais dos vínculos trabalhistas, o contrato de trabalho intermitente que têm sido uma nova realidade

8 Nas aposentadorias programáveis há a dispensa da qualidade de segurada(o), visto que necessita de critérios como tempo (carência) e/ ou idade.

laborativa para boa parte das(os) trabalhadoras(es), está no limbo protetivo, tema da próxima seção.

2.1 O CONTRATO DE TRABALHO INTERMITENTE E OS REFLEXOS NA MANUTENÇÃO DA QUALIDADE DE SEGURADA(O) DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Lei Nº 13.467 de 13 de julho de 2017 que alterou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452 de 1º de maio de 1943, conhecida como Reforma Trabalhista, foi a primeira legislação aprovada logo após o *impeachment* (31 de agosto de 2016) de Dilma Vana Rousseff (nascida em 1947), a primeira mulher a ser eleita para o cargo de Presidente no Brasil. Crises econômicas e políticas fomentaram um discurso ultraliberal de redução e retirada de direitos sociais. Diversos setores empresariais passaram a defender a flexibilização nas relações de trabalho. (KREIN, 2018). Sendo assim, o contrato de trabalho intermitente parte dessa conjectura de instabilidade e surge na publicação da Lei 13.467/17, que alterou a redação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), estabelecendo em seu art. 452 – A, que:

O contrato de trabalho intermitente deve ser celebrado por escrito e deve conter especificamente o valor da hora de trabalho, que não pode ser inferior ao valor horário do salário mínimo ou àquele devido aos demais empregados do estabelecimento que exerçam a mesma função em contrato intermitente ou não. (BRASIL, 2017).

A modalidade de contrato de trabalho intermitente, pode ser conceituado como aquele trabalho exercido mediante subordinação, sem jornada definida e por tempo indeterminado. A regulamentação dessa modalidade de trabalho vai de encontro ao que preconiza um dos requisitos da relação de emprego: não eventualidade. Além disso, a previsão de que o valor hora de trabalho não pode ser inferior ao salário mínimo não impede, efetivamente, que a(o) empregada(o) receba mensalmente valores abaixo do salário mínimo de uma maneira geral. Há também, como característica, a garantia de assinatura da CTPS, podendo a(o) empregada(o) trabalhar para mais de um empregador/empresa.

Ocorre que, diante dessa nova relação trabalhista, há também um fator novel com relação à Previdência Social. Até então, toda(o) e

qualquer trabalhadora(trabalhador) – não informal – e que fazia jus à assinatura da CTPS, era classificada(o) como uma(um) segurada(o) da Previdência Social.

Entretanto, algumas medidas governamentais adotadas, contradizem o que determina a proteção social estabelecida quando da criação do Sistema Previdenciário. A primeira delas, se deu com a Medida Provisória 808 (MP 808/17), que buscou alterar o art. 911, § 2º da CLT e estabeleceu que caberia a(o) empregada(o) complementar a contribuição com o salário mínimo vigente, para obtenção e manutenção de carência e qualidade de segurada(o), *in verbis*:

§ 2º Na hipótese de não ser feito o recolhimento complementar previsto no § 1º, o mês em que a remuneração total recebida pelo segurado de um ou mais empregadores for menor que o salário mínimo mensal não será considerado para fins de aquisição e manutenção de qualidade de segurado do Regime Geral de Previdência Social nem para cumprimento dos períodos de carência para concessão dos benefícios previdenciários. (BRASIL, 2017).

A normativa presidencial não foi submetida ao Congresso Nacional no prazo estabelecido no §3º do art. 62 da CF/88 com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 32 de 2001 e, sendo assim, perdeu sua eficácia⁹. Portanto, mais uma vez mais as(os) empregadas(os) intermitentes estiveram sem qualquer regulamentação da sua contribuição previdenciária e da necessidade de sua complementação ou não. No dia 03 de abril de 2020, por meio da Portaria 450 (Ministério da Economia/Instituto Nacional do Seguro Social/Presidência), em seu artigo 28, assim regulamentou-se:

A competência cujo recolhimento seja inferior à contribuição mínima mensal não será computada para nenhum fim, ou seja, para o cálculo do valor do benefício, para a carência, para a manutenção da

9 Artigo 62 [...] “§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos § 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001).”

qualidade de segurado, além do tempo de contribuição. (BRASIL, 2020).

Sendo assim, há a necessidade da complementação de um possível salário de contribuição abaixo da contribuição mínima mensal para qualquer efeito previdenciário. A proteção aos mais variados riscos sociais a que toda(o) empregada(o) encontra-se exposta(o), não mais a(o) acompanha mesmo que possua vínculo legal de trabalho e perceba menos de um salário mínimo nacional por mês.

O art. 201 da Constituição Federal tratou de especificar os riscos sociais em que a Previdência Social iria dedicar sua proteção, entre os quais: I – cobertura de eventos de incapacidade temporária ou permanente; II – proteção à maternidade; III – proteção a(o) trabalhador(trabalhador) em situação de desemprego involuntário; IV – salário-família e auxílio-reclusão; V- pensão por morte para a(o) dependente da(o) segurada(o).

Em uma explanação inicial é possível asseverar que o **princípio da vedação ao retrocesso social** que estamos trazendo para estudo tem sido utilizado com uma série de denominações distintas, entre elas: vedação do retrocesso social, proibição de retrocesso social, princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais, princípio do não retrocesso social, princípio da contrarrevolução social, princípio da revolução reacionária, princípio do não retorno da concretização, princípio da proibição da retrogradação, aplicação progressiva dos direitos sociais. (SPARAPANI, 2013).

Na doutrina jurídica internacionalista (ABRAMOVICH; COURTIS, 2011) e, particularmente, as de matriz constitucional (CANOTILHO, 2003), entendem que o princípio da vedação ao retrocesso social possui o condão de proteção do núcleo duro dos direitos sociais. Neste sentido, o professor português José Joaquim Gomes Canotilho, entende que

O princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas (“lei da segurança social”, “lei do subsídio de desemprego”, “lei do serviço de saúde”) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa “anulação”,

“revogação”, ou “aniquilação” pura e simples desse núcleo essencial. (2003, p. 339-340, grifo do autor).

A construção histórica que permeia esse princípio não é somente aquela adquirida no âmbito de um Estado (nação). A obrigação do não retrocesso dos direitos estabelecidos parte de uma construção dos próprios Direitos Humanos. É no sentido de progressividade que o princípio também é chamado de efeito *non cliquet*. Tal denominação oriunda da língua francesa, detém o significado de “garra”. Sobre as características desse efeito presente no princípio da vedação ao retrocesso social, a doutrina aponta tendências interpretativas, entre as quais a radical e a peremptória.

Desde a tendência interpretativa radical entende-se que a vedação ao retrocesso social consiste em um obstáculo supra positivo estabelecido pelo Constituinte Originário. Acerca da vedação ao retrocesso social, Lênio Streck aduz que na implementação de políticas públicas propostas pelo Estado, cabe ao Poder Judiciário, por conta do controle de constitucionalidade, resistir as investidas dos Poderes Legislativo e Executivo. Em outra passagem, o jurista aponta que a Constituição Federal não deve tão somente mirar o futuro, mas resguardar os direitos adquiridos, visto que nenhuma emenda constitucional pode tratar de retrocessos sociais. (STRECK, 2004).

Por outro lado, a interpretação peremptória, entende que a vedação do retrocesso social não se aplica ao Constituinte Originário. Entretanto, a limitação é imposta ao poder constituinte derivado, recaindo sobre o Legislador Infraconstitucional e as reformas constitucionais que venham a ser propostas e promulgadas. Como forma de exemplificar a aplicabilidade dessa interpretação, trazemos à colação a Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto San José da Costa Rica (1969), promulgada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) que, em seu artigo 26º, utiliza essa técnica ao asseverar que:

Os Estados-partes comprometem-se a adotar as providências, tanto no âmbito interno, como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, **a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura**, constantes da Carta da Organização dos Estados

Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados. (OEA, 1969, grifo nosso).

Em se tratando das recentes Reformas Trabalhista e Previdenciária motivadas por instabilidades políticas e interesses espúrios, o trecho destacado no artigo citado, assevera a limitação de alterações nos direitos sociais estipulados pelo Pacto, entendimento que também pode ser utilizado no Brasil, pois cabe recordar que somos membros da OEA e ratificamos a Convenção. Outrossim, o professor e jurista alemão Robert Alexy (2011, p. 512-513), recorda sabiamente que as reivindicações sociais refletem as lutas históricas e atuais levadas a cabo para garantir dos direitos fundamentais e sociais e, portanto, são os governos que devem modificar os parâmetros orçamentários e não a população que deve arcar com os erros cometidos e que podem acabar menoscabando a sua dignidade.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme o brevíssimo apanhado histórico-legislativo realizado, podemos arguir que os governantes brasileiros tendem a repassar para a população (particularmente a de baixa renda) os custos de suas administrações, sejam eles: 1) os prejuízos provocados; 2) os gastos realizados com corrupção e manutenção no/do poder; 3) os favores destinados a beneficiar as tradicionais oligarquias e o capital nacional e estrangeiro, etc.; e, 4) os delírios de alguns governantes em tornar o Brasil o país do futuro. (*verbi gratia*, com a construção de Usinas Nucleares).

A Constituição Federal de 1988 e as garantias nela previstas, vêm, desde sua promulgação, incomodando as oligarquias nacionais e os interesses do capital. Portanto, os retrocessos que representam as Reformas Trabalhista e Previdenciária, nada mais são do que uma exemplificação vivaz desta assertiva.

Notório é o fato de que diante das alterações trabalhistas, particularmente no que diz respeito ao contrato intermitente, também o campo previdenciário se vê desmantelado. Em outros termos, não houve preservação do princípio da vedação ao retrocesso social e, o que todavia

é mais grave, não houve proteção ao núcleo duro dos direitos sociais que se encontram expostos aos interesses espúrios da agenda neoliberal e conservadora¹⁰ que sempre esteve oculta (ainda que no atual contexto se mostra explícita) nas distintas esferas de Poder.

No caso da(o) empregada(o) intermitente que percebe valor mensal menor que o mínimo nacional, cabe a ela(ele) complementar (como se esta possibilidade fosse minimamente viável para uma pessoa que não recebe nem sequer um salário mínimo nacional) a contribuição previdenciária sob pena de não utilização de sua contribuição para qualquer finalidade. É inegável que essa exigência é um retrocesso social e demonstra a desproteção total em que se encontra a camada mais vulnerável da classe trabalhadora que vive submersa na informalidade, no desemprego, na miséria.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. **Direitos Sociais são exigíveis**. Porto Alegre: Dom Quixote, 2011.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

ANDRADE, Eli Iola Gurgel. **Estado e Previdência no Brasil**: uma breve história. A previdência social no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 69-84.

BATICH, Mariana. Previdência do trabalhador: uma trajetória inesperada. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 33-40, set.. 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010288392004000300004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 set. 2020.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Assembléia Nacional Constituinte, [1934]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 10 out. 2020.

10 Sobre a desproteção previdenciária recomenda-se a leitura de Braga e Costa (2015) e sobre as atitudes do atual governo a leitura de: Costa e Stolz (2020).

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213compilado.htm. Acesso em: 8 nov. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 808, de 14 de novembro de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 [vigência encerrada]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/mpv/mpv808.htm. Acesso em: 18 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm. Acesso em: 8 de nov. 2020.

BRASIL. Portaria nº 450, de 3 de abril de 2020. Dispõe sobre as alterações constantes na Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, e na Medida Provisória nº 905, de 11 de novembro de 2019. **Diário Oficial da União**: Parte 1: Poder Executivo, Brasília, DF, ano 66, p. 52, 03 abr. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-450-de-3-de-abril-de-2020-251287830>. Acesso em: 18 nov. 2020.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social no Brasil**: Conquistas e limites à sua efetivação. 2006. Disponível em: www.egem.org.br. Acesso em: 12 nov. 2020.

BRAGA, Juliana Toralles dos Santos; COSTA, José Ricardo Caetano. O déficit da previdência social e os reflexos do pensamento neoconservador nos direitos previdenciários no Brasil, México e Chile. **Juris** - Faculdade de Direito, Rio Grande, v. 24, n. 1, p. 63-90, 2015. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/juris/issue/view/540>. Acesso em: 16 nov. 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 4. reimp. da 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 14. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2019.

COSTA, Lucas Moran; STOLZ, Sheila. Desafios a segurança e a saúde em tempos de pandemia: a Medida Provisória no 927 na contramão da garantia dos direitos humanos e fundamentais das(os) profissionais da saúde. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 15, n. 2, p. 577-597, 2020. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/16864/9579>. Acesso em: 10 nov. 2020.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2006.

FREITAS, Mylller Claudino de. A reforma da previdência e a vedação ao retrocesso social a partir da convenção americana sobre direitos humanos de 1969. **Disruptiva**, Recife, v, 1, n. 3, p. 41-56, 2020. Disponível em: <http://revista.cers.com.br/ojs/index.php/revista/article/view/46>. Acesso em: 03 nov. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua: 2º trimestre de 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?edicao=28690&t=destaques>. Acesso em: 10 out. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua** - PNAD Contínua. 4º Trimestre de 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?edicao=26895&t=destaques>. Acesso em: 10 out. 2020.

KREIN, José Dari. O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva: consequências da Reforma Trabalhista. **Tempo Social**, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 77-104, abr. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702018000100077&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 10 nov. 2020.

MARQUES, Rosa Maria; BATICH, Mariana; MENDES, Áquila. Previdência social brasileira: um balanço da reforma. **Perspectiva**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 111-121, mar., 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392003000100011&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 set. 2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção americana de direitos humanos**: pacto de San José da Costa Rica. Costa Rica: OEA, 1969. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>. Acesso em: 26 out. 2020.

SIMÕES, Carlos. **Curso de Direito do Serviço Social**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2009. (Coleção Biblioteca básica de serviço social; v. 3).

SPARAPANI, Priscila. **O princípio da vedação do retrocesso social e sua aplicação ao regime jurídico dos servidores públicos**. 2013. 331 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica Jurídica em Crise**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

BARRAGEM, ELEVAÇÃO E TRANSPOSIÇÃO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO BANHADO DO ESTREITO: UMA DEMANDA COMUNITÁRIA POR JUSTIÇA AMBIENTAL EM TERRITÓRIO DE RESTINGAS DE SÃO JOSÉ DO NORTE/RS

Luiz Bravo Gautério¹¹
Alana das Neves Pedruzzi¹²

Resumo

O presente artigo se constitui fundamentado em autores que permeiam a Educação Ambiental Crítica e retratando como se deu o Projeto de Ação em Educação Ambiental - PAEA que foi praticado junto de comunidades rurais do município de São José do Norte. Sob conceitos que delinearam a metodologia ação-participante, foi desenvolvido um plano de ação utilizado de base para as atividades que foram compartilhadas com moradores que habitam o entorno do Banhado do Estreito, onde ocorre uma rede de relações e conflitos socioambientais que decorrem da disparidade no uso e apropriação da natureza, representada no território através da biodiversidade e de espaços e seus bens/recursos ambientais em disputas pelos indivíduos humanos. Dando ênfase para os problemas que decorrem de mudanças antrópicas na hidrodinâmica da região, exercida por latifundiários rizicultores, que impactam nos ecossistemas e nos modos de vida familiares das classes mais pobres, as ações foram voltadas para uma melhor compreensão das formas de dominação, e bem como, em mobilizar a população para aumentar o poder político comunal em busca do fortalecimento dos vínculos tradicionais com a terra, pela retomada do regime natural das águas e na promoção de justiça ambiental.

Palavras-chave: Educação Ambiental. Banhado do Estreito. Conflito Ambiental.

11 Pós-Graduando em Educação Ambiental Lato Sensu (FURG/UAB);
lawsjn@hotmail.com.

12 Dra. em Educação Ambiental PPGEA/FURG. E-mail: alanadnp@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

Neste artigo são apresentadas as atividades e os resultados obtidos através do o Projeto de Ação em Educação Ambiental – PAEA, formulado por intermédio do Curso de Pós-Graduação *Latu Sensu* FURG/UAB, desenvolvido no polo universitário de São José do Norte - RS durante os anos de 2018 e 2019.

O PAEA foi planejado com objetivo de abordar uma demanda socioambiental de parte da comunidade rural do município de São José do Norte. Neste território ocorre o conflito ambiental pela água, o qual se dá pela construção de uma barragem, e promoção de elevação e transposição das águas da microbacia do Banhado do Estreito, que acaba por impactar negativamente os pequenos agricultores das comunidades de São Caetano, Saraiva e Estreito. Desencadeando na problematização do processo de “acumulação por espoliação” por parte daqueles que detêm maior poder político e econômico e “desposseção” por parte dos grupos mais pobres e vulneráveis.

Ao longo da execução do PAEA, houveram depoimentos de populares que atestaram, ao narrarem suas vivências, a existência de impactos permanentes e cumulativos que, em decorrência da manipulação da hidrodinâmica, vêm transformando tanto o ecossistema costeiro, quanto o modo de vida e meio de produção de muitas famílias do campesinato local.

Essa região onde se materializa o conflito ambiental é uma zona em que ocorrem atividades econômicas distintas, desde àquelas de menor porte, a exemplo da pecuária, agricultura familiar e pesca artesanal, bem como às de porte mais expressivo, representadas pela rizicultura e silvicultura. Cabendo ressaltar que não se produz apenas bens de troca, mas também uma série de atividades que fazem parte da cultura popular, as quais significam a produção de subsistência.

Foram observados indícios de uma desigualdade social, aparentemente, decorrente de injustiças ambientais e foi possível verificarmos a relação presente no desigual acesso aos bens e recursos naturais, e também a inviabilidade de manutenção de práticas e costumes tradicionais aos grupos geograficamente distribuídos, tornando evidente que estes grupos sociais em disputa e rivalidade¹³ com agronegócio, têm

13 A água tinha tamanha importância para os romanos que até foi criado o termo “**rival**” dada a disputa entre os moradores da Roma antiga por este elemento natural. A palavra “rival” (ou “rivalidade”) vem do latim *rivus* (corrente ou riacho); um rival, portanto, é alguém que da margem

os vínculos de suas relações com a natureza neste território interrompidos e/ou muito prejudicados.

Apesar da proximidade com o contexto social local e conhecimento de aspectos mais genéricos do conflito ambiental, foi durante o PAEA que, através de lideranças do campesinato, pudemos aprofundar o conhecimento sobre a existência de um senso comum de inconformidade que une-os/as em uma espécie de movimento popular campesino, e contudo, percebemos que estas pessoas seguem a vida, assoladas por um sentimento de injustiça pelo impedimento do uso de suas terras, antigamente aráveis, mas inundadas ao longo dos últimos anos para satisfazer interesses antagônicos.

Vislumbrando o confronto entre os interesses públicos/coletivos e privados, onde, para além da disputa material da natureza, há também uma riqueza de memórias que estão sendo desrespeitadas ao se promover o controle da água e da terra. Assim, estes determinados grupos despossuídos de seus direitos no campo, demandaram a retomada de suas cidadanias rurais neste mosaico que agrega paisagens e histórias de vida. Em que o presente projeto auxiliou em sua organização e, posterior, reivindicação.

A questão central do PAEA foi de verificar como as ações de mobilização fundamentadas pela EA poderiam contribuir no “empoderamento”, no sentido da obtenção de formas de democracia participativa, autogestão e movimentos sociais autônomos, dessas comunidades injustiçadas no conflito ambiental, envolvendo-as na promoção de justiça ambiental e instrumentalizando o anseio de emancipação social.

Na intenção de proporcionar novas perspectivas de resistência e organização em que o protagonista sejam os moradores locais, entendemos que o fortalecimento dos laços de “pertencimento” com o território, que carrega suas histórias de vida, torna-se imprescindível. Pois, este atualmente, segue sendo alagado para manutenção do poder hegemônico de atores privilegiados.

Neste sentido, procurou-se promover ações de mobilização em EA que pudessem contribuir na promoção da justiça ambiental mediante o aumento do empoderamento das comunidades envolvidas no conflito ambiental. Para tanto, foram planejadas e executadas uma série de atividades de mobilização que se voltou para a problematização da desigualdade ambiental.

oposta usa a mesma fonte de água – daí a ideia de perigo ou ataque.”
(PETRELLA, 2002, p. 60).

A metodologia utilizada foi “**Ação-Participativa**”, (TOZONI-REIS, 2007), buscando promover maior interação entre a teoria e a prática. Esta proposta metodológica se encontra mais distante das vertentes clássicas, valoriza princípios da construção coletiva do conhecimento e fortalece o protagonismo comunitário, contribui para instrumentalizar os estudos que estão inspirados nesta modalidade de pesquisa e conta com a colaboração de pesquisadores, como por exemplo, Loureiro (2007), o qual já é um dos autores das referências teóricas e vem, de certo modo, contribuir no processo metodológico do aludido PAEA. Adiante, se apresentará a fundamentação teórica e seus eixos temáticos, os relatos sobre o projeto de ação categorizando as narrativas e as conclusões obtidas pela experiência.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para atender ao objetivo do PAEA procurou-se um recorte teórico que pudesse sustentar a proposta. Assim, se optou pensar o projeto através da Educação Ambiental Crítica e Transformadora, por entender que possui a capacidade de efetuar o retrato socioambiental no contexto comunitário. Sendo possível compreender e problematizar determinadas relações sociais e econômicas, como é o caso da temática do PAEA.

Loureiro (2012, p. 17) diz que “Educação Ambiental, antes de tudo, é educação. Mas não uma educação genérica, e sim aquela que se nutre das pedagogias progressistas histórico-crítica e libertária, que são as correntes orientadas para a transformação social”. Nesse sentido,

a educação Ambiental emancipatória se conjuga a partir de uma matriz que compreende a educação como elemento de transformação social inspirada no diálogo, no exercício da cidadania, no fortalecimento dos sujeitos, na criação de espaços coletivos de estabelecimento das regras de convívio social, na superação das formas de dominação capitalistas, na compreensão do mundo em sua complexidade e da vida em sua totalidade. Como práxis social que contribui no processo de construção de uma sociedade pautada por novos padrões civilizatórios e societários distintos dos atuais, na qual a sustentabilidade da vida, a atuação política consciente e a construção de uma ética que se afirme como ecológica sejam seu cerne. Educar é emancipar. A ação emancipatória é o meio pelo

qual podemos romper com a barbárie do padrão vigente de sociedade e de civilização. Emancipação e transformação social são elementos que explicitam não se tratar de uma Educação Ambiental genérica, de um conjunto de conceitos que servem indistintamente para qualquer atividade que se autodenomine como Educação Ambiental. (LAYRARGUES, 2003).

Dada a conceituação, é impoente a compreensão de que vivenciamos uma complexidade ambiental que “perpassa pelo envolvimento das dimensões social, econômica, política, ideológica, cultural e ecológica do problema ambiental, em suas conexões territoriais e geopolíticas. Indicando a promoção de leituras relacionais e dialéticas da realidade.” (LAYRARGUES, 2003).

Nesse contexto, acreditamos que o conflito ambiental em torno da hidrodinâmica do Banhado do Estreito e região, gerou uma mobilização por “justiça ambiental”. A Rede Brasileira de Justiça Ambiental - RBJA, em sua carta de lançamento, traz que a luta por justiça ambiental deve ter princípios e práticas que:

- asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, decisões de políticas e programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas;
- asseguram acesso justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais do país;
- asseguram amplo acesso às informações relevantes sobre o uso dos recursos ambientais, a destinação de rejeitos e a localização de fontes de riscos ambientais, bem como processos democráticos e participativos na definição de políticas, planos, programas, e projetos que lhes dizem respeito;
- favorecem a constituição de sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares para serem protagonistas na construção de modelos alternativos de desenvolvimento que assegurem a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade do seu uso. (ACSELRAD, 2012, p. 41 *apud* RBJA).

Assim, podemos afirmar que não se pode enfrentar a crise ambiental sem promover a justiça ambiental. O desenvolvimento com justiça ambiental requer a combinação de atividades no espaço de modo que a prosperidade de uns não provenha da expropriação dos demais. (ACSELRAD, 2012).

O acesso desigual na esfera da produção manifesta-se no processo de contínua destruição de formas não-capitalistas de apropriação da natureza, tais como o extrativismo, a pesca artesanal, a pequena produção agrícola ou o uso de recursos comuns, reforça que em nome de uma concepção industrialista de progresso possa se desestruturar condições materiais de existência de grupos socioculturais territorialmente referenciados inseridos em formas sociais de produção não-capitalista. (ACSELRAD, 2012). Retratando que um dos aspectos da territorialidade capitalista brasileira é o de privatização do uso do meio ambiente comum, mais especificamente do ar e das águas de que dependem todos os grupos humanos.

A constatação da desigualdade ambiental, tanto em termos de *proteção ambiental* como de *acesso desigual*, nos leva a reconhecer que o que está em jogo não é simplesmente a sustentabilidade dos recursos e do meio ambiente, ou as escolhas técnicas descoladas da dinâmica da sociedade, mas sim as formas sociais da apropriação, uso e mau uso desses recursos e desse ambiente. É nesse sentido que os mecanismos de produção de desigualdade ambiental se assemelham muito aos mecanismos de produção da desigualdade social. Acselrad. (ACSELRAD, 2012, p. 75).

Algo nutrido por David Harvey (2004) e apresentado pelo Coletivo Brasileiro de Pesquisadores da Desigualdade Ambiental (2012, p. 168), diz respeito ao que envolve os meios capitalistas de “acumulação por espoliação”:

Através dela, os processos que transformam bens não mercantis em mercadoria mostram-se continuados. A questão ambiental, por sua vez, tal como emergiu no último quarto do século XX, relaciona-se tanto à privatização de fato de espaços não mercantis – através da chamada poluição – como à expropriação de áreas de uso comum e recursos territoriais de camponeses, ribeirinhos,

povos e comunidades tradicionais com a finalidade de valorizar capitais excedentes. Note-se que a atuação do Estado concorre decisivamente para a promoção da desigualdade ambiental e da acumulação por espoliação, garantindo a operação dos mercados, como se pode verificar a partir da análise de diversos casos que envolvem os negócios capitalistas e os conflitos ambientais a eles associados. (HARVEY, 2004).

Acsehrad (2012) contextualiza que uma pior condição socioeconômica e risco ambiental parecem constituir um fenômeno único. Tal fenômeno revela aspectos dramáticos da desigualdade no chamado “acesso à cidade” que os diferentes grupos sociais possuem, desigualdades que aparentemente continuam a crescer em termos relativos. Constituindo aspectos que podem ser compreendidos também no contexto das relações no meio rural, no caso, tendo como exemplo a temática trabalhada no aludido PAEA, abordando a despossessão do direito coletivo de livre acesso a um meio ambiente em sua dinâmica ecossistêmica, causada por força de controle e mudança da paisagem e suas texturas espaciais.

Assim, elencar os processos de produção das desigualdades ambientais associados às dinâmicas da acumulação por espoliação, através da qual se mercantilizam bens não mercantis, tendem a favorecer a eclosão de conflitos territoriais e ambientais, uma vez que inviabilizam a existência de diversos grupos cuja reprodução social depende das suas relações com o território, com a diversidade biológica e geofisiográfica (COLETIVO BRASILEIRO DE PESQUISADORES DA DESIGUALDADE AMBIENTAL, 2012).

Identificamos uma vontade popular pela retomada do regime natural das águas, a ser buscado para que as comunidades despossuídas de poder econômico e político, reencontrem suas práticas/hábitos/métodos de trabalho, historicamente, adaptados aos processos naturais do território e bem como, ao encontro de restabelecimento dos laços de pertencimento. Neste sentido, Lefebvre indica que:

Las relaciones fundamentales para toda sociedad son las relaciones con la naturaleza. Para el hombre la relación con la naturaleza es fundamental, no porque siga siendo un ser de la naturaleza (interpretación falaz del materialismo

histórico) sino, por el contrario, porque lucha contra ella. En el curso de esta lucha, pero en las condiciones naturales, arranca a la naturaleza lo que necesita para mantener su vida y superar la vida simplemente natural. Cómo? Por qué medios? Por el trabajo, mediante los instrumentos de trabajo y la organización del trabajo. Así y sólo así los hombres producen su vida, es decir superan la vida animal (natural), aunque no pueden evidentemente liberarse de la naturaleza por un decreto soberano. Los hombres no superan la naturaleza más que dentro de ciertos límites, y en las condiciones determinadas por la naturaleza misma (clima, fertilidade del suelo, flora y fauna naturales, etc.). (LEFEBVRE, 1961, p. 37).

Vandana Shiva, autora do livro “Guerras por Água”, física e ativista defensora do meio ambiente e dos direitos das mulheres, nascida na Índia, em entrevista ao Instituto Humanitas Unisinos em 2014, ao ser questionada, menciona exemplos de como nos grandes projetos hidráulicos, as alterações do curso dos rios ou construção de barragens geralmente têm consequências irreversíveis para as comunidades.

[...] As perdas anuais devido à inesperada baixa de disponibilidade de água, um assoreamento intenso, redução da capacidade de armazenamento e alagamentos, totalizam agora 89 milhões dólares. A construção de represas em dois dos rios mais sagrados da Índia, o Ganges e o Narmada, gerou um veemente protesto das mulheres, dos agricultores e das comunidades cujas vidas, e modos de subsistência, foram interrompidos, além de terem seus lugares sagrados ameaçados. As pessoas de Narmada Valley não somente resistem ao deslocamento causado pelas represas de Sardar Sarovar e Narmada, mas também estão travando uma guerra contra a destruição de civilizações inteiras. (SHIVA, 2014).

Entre as décadas de 1970 e 1990, indo até o início do século XXI, a água do Banhado do Estreito foi utilizada para lavouras de arroz, nesse sentido, houve intervenções de manejo no fluxo hídrico para aumento de volume d'água doce e controle de salinidade. De modo, que além do fechamento de sangradouros, também foi feita uma barragem no canal da

Barra do Estreito, de modo a impedir os efeitos das marés de tempestades que tendem a salgar a água do banhado. (GIANUCA, 2009). Este estudo complementa as informações atuais sobre o conflito socioambiental presente, demonstrando que a privatização do ecossistema perdura e se intensificou até os tempos atuais, no auge do final da segunda década do século XXI, e ao longo, ainda mexendo com o ideário da população.

Em estudo sobre a qualidade das águas do litoral médio do Rio Grande do Sul, produzido através do Programa de Gerenciamento Costeiro do Rio Grande do Sul – GERCO/RS,

a costa leste da Laguna dos Patos, ou litoral médio leste, é constituída por uma extensa restinga, cuja economia está baseada no setor primário, principalmente agricultura (arroz e cebola), pesca e pecuária bovina. Localiza-se nesta restinga o Parque Nacional da Lagoa do Peixe, que abriga importante abundância e diversidade de aves costeiras migratórias intercontinentais. Os usos dos recursos hídricos desta região são bastante diversificados, destacando-se irrigação e outros. Diz que o uso inadequado dos recursos naturais vem trazendo, ao longo do tempo, prejuízos à população e ao meio ambiente. Podemos citar como exemplo a expansão urbana, a ocupação de áreas protegidas, a poluição por esgotos domésticos e industriais, a mineração, a introdução de espécies exóticas, a pesca predatória e alterações nas áreas de banhados e margens de lagoas, ameaçando a biodiversidade. (HAASE, 2003, p. 2).

No entanto, pode constatar que o programa GERCO/RS nunca desenvolveu atividades nas lagoas e ecossistemas costeiros de São José do Norte, e que por razões não conhecidas não retratou os conflitos e injustiças ambientais das últimas décadas no território do sistema hidrológico do Banhado do Estreito, o qual está compreendido como um dos sete sistemas que compõem o litoral do Rio Grande do Sul.

Na plataforma do Programa GERCO/RS da Fundação Estadual de Proteção Ambiental Luiz Roessler - FEPAM, é exposto que este visa a implantação de um processo de gestão costeira apoiada em instrumentos de planejamento e gerenciamento como o zoneamento ecológico-econômico (ZEE), um sistema de informações, planos de ação e gestão, monitoramento, licenciamento e fiscalização, objetivando melhorar a

qualidade de vida das populações locais e promovendo a proteção adequada de seus ecossistemas. No entanto, como podemos analisar, não há expressão prática tanto de estudos quanto de resultados deste programa estadual na vida social das comunidades nortenses e, portanto, reafirma o sentimento popular de decepção pela ausência das instituições públicas como mediadoras equânimes do conflito e das injustiças ambientais presentes no território.

Por força de lei, cada bacia hidrográfica deve portar um Comitê de Bacias, prevendo a participação da coletividade, dos chamados usuários da água e do poder público. O Comitê de Bacias do Litoral Médio, onde se localiza a bacia do Banhado do Estreito, que deveria prezar pela proteção dos ambientes aquáticos, em seu site institucional, em sua apresentação, diz que:

O principal uso da água na bacia está destinado à irrigação. O grau de urbanização e a densidade demográfica na região são baixos. A fragilidade para manutenção da água doce na bacia do Litoral Médio é grande, pela influência oceânica, podendo acarretar problemas de restrição de uso pela intrusão salina através da Laguna dos Patos (SEMA, 201-).

Ora, como concordar com uma descrição dessas? Pois, se a intrusão salina não é problema para todas as comunidades e ocorre como um evento natural inteirado por grupos humanos, os quais foram se valendo ao longo do tempo, desenvolvendo saberes e fazeres, adaptando seus modos de vida e produção. A postura do colegiado deste aludido comitê ao colocar-se em favor do interesse de grupos com privilégios no acesso, uso e manejo das águas, desprestigia outras formas da relação humana com a natureza, por serem portadores de interesses pela democratização dos bens/recursos naturais e equilíbrio das dinâmicas comuns aos ecossistemas costeiros e marinhos.

3 O PROJETO DE AÇÃO EM EDUCAÇÃO AMBIENTAL E AS TENSÕES

O PAEA foi conduzido tendo como questão a perspectiva de que as ações de mobilização em Educação Ambiental poderiam contribuir no empoderamento das comunidades envolvidas no conflito ambiental e na promoção de justiça ambiental.

Orientado pelo enfoque que a maioria dos movimentos de contestação de base popular têm, o Movimento de Justiça Ambiental, segundo Acselrad (2012), também recorre às ações políticas do tipo “ação direta”, adotando estratégias populares e ocupando espaços políticos, técnicos e científicos.

O plano de ação foi estabelecido em um cronograma de atividades pensadas previamente, as quais precisaram ser reformuladas ao longo das práticas junto da comunidade, em razão de tornarem-se factíveis e estratégicas em favor dos objetivos que se alinhavam com as demandas cidadãs. Inicialmente, foram planejadas saídas de campo e contato com a comunidade a fim de mapear as relações de injustiça ambiental e mobilizar para uma Plenária Popular. Esta atividade se deu em duas inserções ao longo do mês de março de 2019, na localidade do Estreito, mais precisamente na região onde ocorrem os manejos e alterações do sistema Banhado do Estreito. A partir de lá, os impactos se espriam até as localidades de Saraiva e São Caetano, mais a sul. Foram duas tardes de diálogos agendados com lideranças mais conscientes da realidade dos fatos vivenciados pelas comunidades atingidas.

Neste primeiro contato com o meio ambiente ao qual se contextualiza o projeto de ação em Educação Ambiental, buscamos desenvolver o entendimento dos aspectos materiais e de como o conflito socioambiental e econômico se deu ao longo do tempo. Para tanto, fizemos questão de sermos guiados por membros da comunidade, os quais pudessem orientar a melhor forma de compreender e vislumbrar a dimensão dos reflexos diretos nos meios ecossistêmicos, culturais e econômicos que decorrem da manipulação na hidrodinâmica de toda uma região, isto, sob a ótica deles.

Logo na primeira inserção, foi possível reconhecer a importância do saber empírico nas falas de uma liderança comunitária. Enquanto conversávamos, retratou-nos o impacto como algo não estático, mas sim cumulativo ao longo do tempo, uma soma sinérgica do desequilíbrio ambiental, ano após ano, tanto para o ecossistema em abrupta transformação de sua dinâmica natural, quanto para os meios tradicionais de uso do espaço atingido pelos efeitos e, bem como, de sua valoração no cotidiano de tantas famílias que, dentro do processo de dominação, sofreram com a transformação forçada dos hábitos, costumes e formas de produzir naquele território. Parece-nos claro, logo nas primeiras andanças, que com a imposição das mudanças na dinâmica ecossistêmica pelo uso material dos recursos hídricos por parte do grupo dominante, houve um processo direto de alienação dos bens naturais e do trabalho aos demais grupos, desta forma, definindo o epicentro do conflito.

Ao longo das saídas de campo, naturalmente, ao dialogar com as pessoas sobre os objetivos do projeto de ação em Educação Ambiental, nos deparamos com relatos e vivências do conflito socioambiental. Assim, sob análise dos discursos, foi-se delineando o interesse pela pauta da Plenária Popular e o processo de mobilização que, inicialmente, estava centrado na definição de data, local e horário mais propícios para a execução deste encontro e sistematização da forma de desenvolvimento, que passou autonomamente para condução do coletivo com ações posteriores direcionando gradativamente o debate, em torno da retroação da injustiça ambiental que decorre do conflito hídrico.

Pois bem, indo adiante e mediando aquilo que havíamos planejado com o que estava acontecendo de diferente na prática, conseguimos definir antes da terceira saída de campo, que a “plenária popular” aconteceria no Galpão Comunitário da localidade do Saraiva, justificado pelo fato de ser a localidade central na área de referência dos impactos e desigualdades ambientais que definem a demanda, e não ficando tão distante o deslocamento nem para moradores da localidade do Estreito e nem para moradores da localidade do São Caetano. E assim, definiu-se também a data, tendo ocorrido no dia 18 de abril de 2019, às 18h e 30min, com a condição consensual de acontecer em horário que não conflitasse com a jornada de trabalho dos/as agricultores/as que se encontram preparando suas terras para semear o “cebolinho”¹⁴, assim como dos pescadores artesanais que se encontram em período de safra de tainha e camarão na Laguna dos Patos.

Objetivada a hipótese de que as comunidades atingidas pela barragem, elevação e transposição do banhado do Estreito pudessem, através deste projeto de ação em Educação Ambiental, se mobilizar, adotar concepções mais críticas da realidade ecológica, despertando inquietudes em prol do fortalecimento dos vínculos com a dinâmica natural dos ecossistemas costeiros, num processo dialético entre pertencimento e empoderamento da coletividade em seus próprios modos de vida tradicionais.

Antes de adentrar na descrição dos fatos e discursos ocorridos durante a plenária, vamos acompanhar os acontecimentos nos dias que a precederam.

No dia 08 de abril de 2019, dez dias antes da plenária popular, tivemos a oportunidade de participar do encontro ordinário do Conselho

14 Sementes de cebola popularmente denominadas como “cebolinho”, pois no manejo do cultivo se faz a semente e após o transplante do bulbo jovem, também denominado como “fazer a muda do cebolinho”.

Municipal de Produção¹⁵ o qual ocorre durante todas as segundas segundas-feiras de cada mês, a partir das 09h da manhã, no espaço do plenário da Câmara Municipal de Vereadores, onde estavam presentes lideranças de praticamente todas as Associações Comunitárias rurais de São José do Norte. Onde e quando, na ocasião, pudemos mobilizar lideranças para o a atividade da Plenária Popular.

A exemplo da mobilização feita no encontro do Conselho Municipal de Produção, participamos também do Jantar anual de confraternização e prestação de contas da Associação de Moradores, Agricultores e Pescadores da comunidade de São Caetano, sete dias antes da Plenária Popular. Foi uma agenda não planejada, mas importante oportunidade de pautar os assuntos socioambientais relacionados ao Banhado do Estreito. Assim, junto das pessoas interessadas na temática do conflito, contextualizei sobre o PAEA, sobre as razões de ingressar na pós-graduação e tratar deste assunto tão relevante aos atingidos. Por fim, anunciei a ocorrência da Plenária Popular na semana seguinte.

Por estes dias já era notável certo clima de tensão nos atingidos, pois chegavam informações esparsas de que as partes envolvidas no processo histórico de barramento do banhado estavam se mobilizando para participar da Plenária e apresentar suas versões sobre os fatos. Este fenômeno social ocorre, pois, a comunidade reconhece o poder político dominante dos agentes.

Faltando dois dias para a Plenária, no dia 16 de abril, ocorreu o fato mais marcante de todo o desenvolvimento das atividades até aquele momento e que ainda causa muitas reflexões. Foi quando recebemos uma ligação telefônica de um campesino solicitando nossa presença para uma conversa objetiva, fomos ao encontro dele em sua propriedade e conversamos por cerca de meia hora. Naqueles instantes, conhecemos a gravidade dos impactos, vividos por determinadas famílias, por essa relação hegemônica de dominação do território através das águas. O cidadão, extravasando um misto de esperança e embargado por um sofrimento histórico anunciava-me que não teria coragem de comparecer na data e hora marcadas para o acontecimento da Plenária Popular, lacrimejando, justificou que talvez não pudesse suportar as consequências no cotidiano, após tamanha exposição de suas verdades. Por mais importante que fosse a oportunidade de denunciar sua história particular de opressão dentro do contexto de sobreposição de interesses ao longo dos últimos trinta anos, nos despedimos, desejando boa sorte e

15 O COMPRO foi instituído pela Lei Municipal nº 643/2012

agradecendo por estarmos dando atenção a um problema tão antigo e desprezado pelas autoridades ao longo do tempo.

Outra passagem interessante sobre a Plenária Popular é que após já estarmos no processo de mobilização, fomos informados pela coordenação da Igreja Matriz sobre a impossibilidade de uso do salão da Comunidade São Luiz Gonzaga em virtude das agendas religiosas da Semana Santa. Dadas as circunstâncias, buscamos uma alternativa para não adiar o evento. Cabe ressaltar que na ocasião percebi uma cooperação muito interessante da comunidade, demonstrando vontade de efetivar os debates, escolhendo o galpão comunitário da localidade do Saraiva para a realização da Plenária. Este espaço não é local de encontro e reuniões, mas o interesse comum fez com que se tornasse acolhedor para o desenvolvimento da atividade.

Chegado o dia 18 de abril, realizamos o encontro, que foi registrado em mídia audiovisual e as falas degrovadas. Assinaram a lista de presenças trinta e oito pessoas, as quais não serão identificadas aqui neste relato, mas que em sua maioria, deixaram seus depoimentos, opiniões ou expressões de aprovação ou reprovação sobre os discursos.

Dentre os presentes, chegaram juntas as duas únicas pessoas que se prontificaram em defender a feitoria da barragem, elevação e transposição das águas do Banhado do Estreito.

Abrimos a reunião, cumprimentando a todos e todas, agradecendo as presenças e falando sobre os propósitos acadêmicos da presente Plenária Popular, onde o intuito era ouvir individualmente o coletivo presente, a narrativa de cada cidadão e cidadã que vivencia a problemática acompanhada pelo PAEA.

Particularmente, falei sobre as minhas percepções do meio ambiente, considerando que este está em constante transformação, que a vegetação está mudando, onde não havia maricás, por exemplo, hoje tem. O ambiente natural está sempre em transformação, as coisas não são estáticas, um pouco porque a natureza se transforma sozinha em suas interações biológicas e químicas e outro tanto, porque o ser humano transforma e induz transformações na natureza. Diante disto, argumentei sobre o que já ouvi do impacto ambiental que se desdobra em social, cultural e econômico, sentidos pela degradação das condições de desenvolvimento dos meios de produção, a exemplo das pessoas não estarem conseguindo manejar a terra como manejavam antes, por estes espaços estarem atualmente alagados.

Compreendendo as relações de como se dão as desigualdades e os conflitos de interesses e quais estão colocados nos diferentes lados de uma polaridade entre aquelas pessoas que são contra o manejo das águas e

aquelas que praticam o manejo das águas, declaramos que não partimos nessa pesquisa como pessoas que observam o conflito de fora, mas assumindo lado, o lado a favor da maioria física, nesse caso, a favor de quem tem o sentimento de injustiça, das pessoas que estão desconfortáveis diante de uma determinada condição, diante da barragem, elevação e transposição do banhado, e levantando a hipótese de que o conflito pode ser maior do que está dado em nossa compreensão, podendo inclusive estar sendo vivenciado, abstratamente, nos berçários do estuário da Laguna dos Patos.

Os discursos foram categorizados em dois campos opostos: o discurso dos dominantes, que são demandados, e o discurso dos demandantes que é representado pela própria comunidade atingida pela barragem. Neste sentido, Magalhães (1998) sustenta que nas sociedades de classes, nascidas com a modernidade, o discurso dominante (liberal) não pode explicitar o cerne das contradições sociais, embora tenha que procurar dizer a realidade. Esse duplo aspecto faz o discurso dominante se constituir primeiro para silenciar e só secundariamente para dizer.

Discursos dominantes:

Responsável pela Barragem – [...] *esse conflito do banhado existe há muito tempo, em oitenta e cinco no governo do Seu Zé Luiz foi feito um projeto que foi feito todo o nivelamento do banhado, queriam fazer uma taipa ao redor do banhado para que não ocorresse mais as inundações, em 2005 nós formamos uma Associação dos Usuários do Banhado do Estreito e fizemos um Acordo na Câmara de Vereadores¹⁶, onde foi firmado que a partir de novembro, quando o banhado está praticamente seco, fosse feito a puxada da água para irrigar as colheitas de arroz e a partir de fevereiro ou março se faz a abertura, na verdade tem até uma abertura natural, acontece isso desde noventa e cinco e nunca ninguém me procurou, em 2017 na festa do agricultor uma senhora me procurou, choveu quatrocentos milímetros em julho, inundou tudo, mas quando fomos ver, estava aberta a barragem desde fevereiro, o que acontece, pela ação dos pinus, e pela falta de uso do banhado em geral, o banhado gramou, está todo com grama, em dois mil e dez tentaram plantar duzentos hectares de arroz e faltou água, podia ter cem metros aberto*

16 O responsável pela Barragem é o atual Secretário Municipal de Agricultura e Pesca e o atual Secretário de Obras do Município foi um dos Vereadores que em 2005 liderou o movimento que desencadeou na confecção de um acordo político, sem a participação do Ministério Público.

que a água ficaria trancada aqui igual, se conseguirmos licenciar para que uma máquina limpe dentro do banhado, aí sim vai resolver o problema para todos nós.”

Responsável pela barragem – “ - A minha fala final é que se tiver que deixar aberto lá, se vocês entenderem que deve abrir mais, no campo lá que está no meu nome, pode abrir mais, não tem problema nenhum, por mim, a decisão de vocês é majoritária, assim, de coração mesmo, se tiver que abrir se for pro bem de todos, concordo com vocês, podem abrir, mas eu acho que se abrir ali não resolve, vai só engambelar, é importante conseguir fazer uma limpeza desse banhado que aí sim vai melhorar pra todos.”

Discursos dos pequenos produtores atingidos pela barragem:

Agricultor – “O problema é que abrem muito pouco, não adianta nada abrir dois metros, se tiver aberto quando o banhado encher a água vai embora, e outra coisa, só criou esse monte de vegetação, esse monte de junco, por causa dessa barragem, que aí a água salgada não entrou mais, ela limpava o banhado.”

Agricultora – “Eu já perdi oito cabeças de gado, atolados no banhado porque a água acumulou demais, é só lodo.”

Agricultor – “Quero dizer que nos anos noventa nós fizemos grandes reuniões pra tratar disso, levamos criadores, ceboleiros, fizemos um acordo, com a ajuda do Deputado Adilson Troca, eu medieei a reunião, nós chegamos a um consenso e fizemos aquele documento, se esse documento hoje não tem mais validade, não sei, mas nós fizemos na época um acordo com todo mundo.”

Agricultor – “O maior problema é são duas culturas que se encontram, a cebola e o arroz, porque eles precisam da água na hora da cebola “encabeçar”, em novembro.”

Agricultor – “Uma vez me convidaram pra nós abrímos o banhado de inchada, enchemos um caminhão de gente, e lá fomos nós, tudo com a “inchadinha” na mão, chegamos lá na tal taipa e tinha três caras de facas na cintura, nós voltamos todos para o caminhão, fomos abrir de mão depois, mas tinha maricás e tunas e um monte de coisas. Não conseguimos abrir de mão.”

Agricultor – “O documento que foi feito o acordo não foi respeitado, embora eu respeite os interventores, mas eles estão aqui pra defender os arrozeiros, dois dias depois desse documento e o meu pai e outros fomos ver a água do banhado e já estava parada, estava fechados, fomos no cara que veio aqui e fez o acordo com a gente, dissemos pra ele que era

pra abrir lá né, aí abriram um pouco, mas não foi como a gente combinou.”

Agricultor – *“Boa noite, eu sou lá do Fortaleza, eu plantei cebola no banhado, e hoje eu não consigo mais plantar um pé de cebola, se eu for viver de cebola no banhado eu morro de fome, ladainha a gente escuta de todos os lados, mas botar em prática não, ninguém faz nada, eu plantei lá no ano dois mil, de dois mil pra cá não consegui plantar mais, o gado vive dentro da água, não tem capim pra comer, as cercas quando dá rebojo os aguapés levam tudo a diante, devido a água que não baixa.”*

Luiz Gautério – *Questionei ao responsável pela barragem “- O Sr. está participando desta plenária democrática na condição de interessado no arrendamento de suas terras para o cultivo de arroz ou se na condição de Secretário Municipal de Agricultura e Pesca?”*

Não houve resposta à pergunta.

A Plenária Popular apresentou indicadores que acabaram causando reflexões sobre o cronograma e as ações do Projeto de Ação em Educação Ambiental proposto. Primeiramente, porque houve um clima tenso e uma série de intimidações com a presença de duas pessoas detentoras de influência política e que ocuparam lugar de fala contraditórios logo na abertura das inscrições, acarretando o aparente constrangimento de muitas pessoas que acabaram resguardando-se e não se inscrevendo-para falar.

Segundo, positivamente, notamos que as pessoas desejavam se organizar para mudar a condição de exploração e dominação. E que havia muito mais pessoas a serem, de certa forma, integradas no debate e construção das relações e forças que as unem na causa socioambiental.

Após encerrada formalmente a plenária, foi unânime entre as lideranças comunitárias o entendimento da necessidade de ampliar ainda mais os debates, pois como o impacto das transformações ambientais se amplia numa faixa de cerca de 20km de extensão, pareceu justo, igualmente, valorizar a necessidade de ampliação do engajamento popular antes de que o movimento partisse definitivamente para os encaminhamentos.

Um fato marcante sobre o discurso final do atual Secretário Municipal de Agricultura, que também é o principal responsável pela barragem, foi a reação dos presentes ao anúncio deste de que não faria resistência à abertura e manutenção do leito do sangradouro do banhado, parte encarando com descrença/desconfiança, e outra parte com otimismo.

O fato mais marcante de todos, do ponto de vista das finalidades do PAEA, foi após o encerramento formal da Plenária Popular e com a

saída dos antagônicos dominantes, quando cerca de quinze pessoas que ainda permaneciam conversando informalmente, algo que durou cerca de uma hora, passaram a organizar outra edição da plenária em vista de sistematizar e fortalecer as ações futuras. Neste sentido, promoveram diálogos com vizinhos e em grupos dos territórios comuns para que as mobilizações coletivas futuras fossem em propriedades privadas, dando autonomia para classificar quem pode e quem não pode comparecer nos encontros, evitando assim transtornos e intimidações.

Diante destas circunstâncias, que eram debatidas livre e fluidamente após o encerramento da plenária, percebemos que por mais dificuldades em cumprir o PAEA dentro do Cronograma previsto no escopo e conforme o planejado, de certa forma, estavam se cumprindo algumas importantes finalidades da Educação Ambiental pretendida, pois o sucesso, naquele momento, estava em presenciar a comunidade articulando-se com autonomia.

Percebemos também, que era preciso analisar o tempo da comunidade, no sentido de maturação e em vista de alcançar a capacidade necessária de compreensão da luta, para assim, conseguirem sincronizar atuação em rede e a altura do conflito ambiental que se buscava superar. Bem como, que para buscar justiça ambiental considerando a historicidade, as relações sociais e políticas, a dimensão do território e os aspectos materiais, era necessário imergir na dinâmica sem esquecer os fundamentos e objetivos finais, mas construindo estratégias, prevendo desdobramentos, armadilhas, conspirações e inclusive fatores de risco e vulnerabilidade socioambiental para que ninguém recebesse investidas e cargas de repressão e perseguições num contexto onde praticamente todos os atores sociais se conhecem e as relações de forças dotadas da dicotomia entre os privilegiados e os despossuídos é marcante no contexto histórico do caso.

No dia 30 de maio 2019, foi organizada uma reunião pelo próprio movimento popular dos atingidos pela barragem, sendo que não houve divulgação pública e apenas convites individuais para que não se repetissem os constrangimentos citados anteriormente. O objetivo foi de organizar uma intervenção do movimento junto ao Conselho Municipal de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável – COMADES¹⁷.

Durante a reunião, os/as produtores/as rurais dialogaram abertamente sobre o problema histórico, detalhando fatos, sugerindo estratégias e buscando entender quais os mecanismos que dispunham para fortalecer a causa. Foi-nos concedida a oportunidade de propor ideias,

17 O COMADES foi instituído pela Lei Municipal nº 430/2006

ocasião em que reiteramos a existência e os objetivos do PAEA, considerando que o cronograma planejado já havia ficado comprometido por razões de, ao longo do projeto, termos percebido que existia uma fragilidade de expectativas para o alcance de resolução da injustiça ambiental no período disponível.

A ação participante proporcionou um grande aprendizado, causando um sentimento de profunda responsabilidade sobre todas as coisas alheias, que estavam e continuam em jogo e podem influenciar de muitas formas o futuro das pessoas imersas neste conflito ambiental, pois há formas de dominação ocultas e subjetivas ainda presentes em cada pessoa desse coletivo e interesses geograficamente comuns, mas que, vivem uma real repressão que é exercida pelas hegemonias políticas e econômicas presentes e dominantes no território.

No decorrer, formamos consenso sobre a ideia de fazermos-nos presentes na reunião do COMADES de 03 de junho, levando uma única reivindicação: a de desobstrução de uma faixa de cerca de 500 metros de extensão no leito do sangradouro do banhado do estreito, precisamente nas imediações de onde ao longo dos anos foi-se manejando e provendo o represamento e barramento das águas.

Houveram diversas falas no encontro do dia 30 de maio, mas ficou marcante a fala de um agricultor, o qual resumiu que não há mínimas condições de compartilhar as culturas de cebola e arroz na mesma região, a menos que fosse desenvolvida uma forma de cultivo do arroz que não dependesse das águas do Banhado do Estreito, pois no período em que as lavouras de cebola estão “encabeçando”, nos meses de outubro e novembro, é exatamente o período em que o arroz precisa estar alagado. Compreendendo que deveríamos levar isto em consideração e fazer todo debate sobre esta condição conflitante das culturas, pois se tentarem propor alguma medida de coexistência das culturas seria mais um episódio de prejuízos para os/as cebolicultores/as, haja vista a sobreposição de poder dos responsáveis frente aos interesses comunitários.

No dia 03 de junho, às 10h, conforme combinado previamente, agricultores e agricultoras compareceram à reunião ordinária do COMADES. Logo que concedida a palavra, explanamos sobre os objetivos da presença do grupo – o que já era sabido e esperado por parte dos agentes públicos, incluindo o responsável pela barragem, o qual estava presente e preparado para defender seus interesses diante do embate. Assim, apresentamos um mapa com a proposta de desobstrução do canal (sangradouro natural) e a partir daí o debate se intensificou.

Como de costume, logo após minhas falas, o Secretário Municipal de Agricultura e Pesca assumiu a posição contraditória, atacando a forma de defender a desobstrução das águas e pondo em dúvida as intenções, distorcendo os objetivos, intimidando as pessoas presentes e refutando a ideia de retomada da função ecossistêmica com a retirada da barragem, dizendo que “não basta abrir o banhado sem fazer limpezas nos canais que interligam as lagoas internas” e até exorbitando sua argumentação ao supor que a intrusão salina no corpo hídrico do Banhado do Estreito seja “um crime ambiental, pois mataria os peixes”. Mas, com esta inserção esperada, apesar de surpreendente, parte das pessoas presentes solicitou o uso da palavra, contra-argumentando e demonstrando conhecimento empírico de vidas inteiras neste território, justificando que a falta de intrusão salina é uma das razões principais da proliferação de vegetações, fechamento dos canais e amansamento das águas, que inicialmente é preciso deixar o sangradouro do banhado livre para que a natureza tenha a oportunidade de reestabelecimento do sua função ecossistêmica e assim, as águas comecem a se regularem conforme as estações do ano.

O Secretário de Meio Ambiente disse ter sido criado um procedimento administrativo no âmbito da Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SMMA para tratar do caso e que a Lei Complementar 017/2019 que institui o novo Plano Diretor Municipal Participativo apresenta dispositivos para que se proponha zoneamentos de áreas de exclusão para determinadas atividades e que este COMADES é o ambiente deliberativo para tanto. Assim, sugeriu que na próxima reunião ordinária traria o tema novamente a pauta e os conselheiros poderiam definir os diferentes tipos de uso deste ambiente.

O projeto de Ação foi registrado em três relatórios¹⁸ ao longo do terceiro módulo do Curso de Educação Ambiental, onde constam informações mais detalhadas sobre a experiência, assim como imagens ilustrativas.

18 Relatório 01 – Disponível em:

<https://drive.google.com/file/d/1XE9Exb8SiJBFSMXU641fk-622I7iXE0z/view?usp=drivesdk>;

Relatório 02 – Disponível em:

<https://drive.google.com/file/d/1XGqPWkCL7KPb8JyxyzZb90xbtG1t3-TRs/view?usp=drivesdk>;

Relatório 03 – Disponível em:

<https://drive.google.com/file/d/1XLs85VkJloYcnUZwTa635DbnM7hdjeCl/view?usp=drivesdk>.

4 RESULTADOS OBTIDOS E REFLEXÕES

Acreditamos que o PAEA tenha, dentro das condições e complexidades envolvidas, não cumprido todos os encaminhamentos pensados na elaboração do projeto, mas contudo, como abordou Marx (1875) na Crítica ao Programa de Gotha, publicada por Engels em 1891, quando como por exemplo, é mencionado que “mais vale um passo adiante na vida real, do que qualquer plano não condizente com a concreta realidade social”.

O PAEA proporcionou reanimar a jornada de afirmação da condição de sujeitos de direitos e com o poder de praticarem um comportamento reativo ao que lhes é dado como injusto e prejudicial, isto, ao inaugurarem uma nova fase de compreensão de valores e olhar da própria submissão como algo não justificável, principalmente diante das instituições do Estado. A comunidade está, portanto, relutando contra o processo de alienação dos bens naturais, esses sujeitos estão enxergando-se mais fortalecidos no contexto sociopolítico e assim vislumbrando outra realidade, onde possam se encontrar mais altruístas, com os elos de pertencimento reafirmados, ao vislumbrarem seus modos de produção, aos quais podem e merecem ser revistos.

Contudo, sobre a hipótese de sucesso da luta popular, criou-se novas provocações em análise de como se dará o uso e manejo deste solo após as águas do banhado retomarem a dinâmica natural e baixarem o nível médio. Pois, por mais que sejam campos adjacentes, trata-se de uma micro bacia hidrográfica, a qual receberá as drenagens das lavouras de produção familiar e se estas estiverem, como atualmente, sob a ordem capitalista do modelo convencional que utiliza expressivas cargas de agrotóxicos, pode-se gerar um novo conflito, de influência na sanidade ambiental, na saúde e qualidade de vida, tanto dos produtores, quanto dos consumidores e demais que possam vir de alguma forma receber a influência nociva de más práticas. Contudo, dada a conjuntura, pode-se afirmar que em vista de progresso é melhor concebível práticas passíveis de se tornarem sustentáveis, ao invés daquelas que intensificam desigualdades sociais e desequilíbrios nos ecossistemas.

Assim, é importante considerar que o Banhado do Estreito seja parte da Reserva da Biosfera, devendo cumprir um importante papel para a biodiversidade do planeta, dada a ocorrência de diversas espécies migratórias que tem seus ciclos de vida relacionados aos ecossistemas costeiros onde este território está inserido, e neste sentido, cabe fomentar que esta região de solo fértil e exímia função ecossistêmica seja foco na construção política e social de uma transição ou conversão agroecológica

das formas de identidade e significação dos processos produtivos tradicionais.

Como desfecho do período ao qual o PAEA se deu, foi obtida tanto uma melhor organização do movimento social, quanto o compromisso da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de absorver a demanda apresentada ao Conselho Municipal de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, ficando na responsabilidade de apresentar uma posição administrativa sobre o conflito ambiental de rivalidade entre os que dominam as águas e aqueles/as que defendem o reestabelecimento do regime natural da hidrodinâmica do Banhado do Estreito.

Neste sentido, ficando em aberto o fluxo de luta gerado socialmente diante do conflito e injustiça ambiental. E daí surgem questões, tais como: O PAEA cumpriu sua finalidade? Temos convicção que sim, pois apesar de complexidade permanente e duradoura dos fenômenos sociais presentes, diga-se assim, dentro do período disponível para que a teoria e prática pudessem, em seu encontro, ter objetivado um resultado concreto de reversão da injustiça ambiental, a comunidade se uniu, está mobilizada e as forças hegemônicas sofreram instabilidades, sendo expostas e saindo de sua zona de conforto no processo de dominação.

Por fim, no mês seguinte a conclusão do circuito de atividades exercidas no PAEA, em decorrência dos esforços praticados coletivamente ao longo do período de atuação, obtivemos a informação de que a barragem havia sido retirada parcialmente e fomos a campo novamente para averiguar o fato que apesar de concreto, se colocava muito discreto diante dos impactos acumulados pelos anos de dominação das águas.

A grande lição que fica desse projeto com intervenção num recorte temporal de um conflito ambiental que se arrasta por anos, é que as relações de dominação ou emancipação, as tensões entre demandantes, demanda e demandados são permanentes e desta forma, a educação ambiental permeando os espaços sociais cotidianamente, afirma-se como instrumento de transformação, auxiliando nas compreensões do mundo e fundamentando a reivindicação de mudanças em busca de mais direitos, combatendo as desigualdades e conquistando Justiça Ambiental.

REFERÊNCIAS

ACSERALD, Henri; MELLO, Cecília Campello; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é Justiça Ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (FEPAM). Programa de Gerenciamento Costeiro do Rio Grande do Sul. **Litoral Médio**. Porto Alegre, [2020]. Disponível em: http://www.fepam.rs.gov.br/programas/gerco_medio.asp. Acesso em: 11 dez. 2020.

GIANUCA, Kahuan de Souza. **Aspectos socioeconomicos e ambientais da exploração de *pinus sp.* no município de São José do Norte e análise das alterações na paisagem em áreas adjacentes aos plantios na região do Estreito entre os anos de 1964 e 2007**. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, RS, Brasil. 2009.

LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo. **Trajatória e fundamentos da educação ambiental**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

MAGALHÃES, Belmira. A ressignificação do discurso sobre a luta pela terra. **Revista Gragoatá**, n. 5 Linguagem, Língua e discurso. Niterói: UFF, 1998.

MARX, Karl. **Crítica do Programa de Gotha**. São Paulo: Boitempo, 2012.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E INFRAESTRUTURA (SEMA). Comitê de Bacias do Litoral Médio, [201-]. Disponível em: <https://sema.rs.gov.br/l020-bh-litoral-medio>.

SHIVA, Vandana. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/534143-os-politicos-encobrem-os-conflitos-da-agua-como-se-fossem-religiosos-e-etnicos-entrevista-com-a-ativista-vandana-shiva>.

TOZONI-REIS, Marília Freitas de Campos. (Org.). **A pesquisa ação participativa em educação ambiental**: reflexões teóricas. São Paulo: Annablume; Fapesp; Botucatu; Fundibio, 2007.

PATRIARCADO, COLONIALISMO E CAPITALISMO: REFLEXÕES SOBRE OS DESAFIOS DA INSERÇÃO DA MULHER NO MUNDO DO TRABALHO

Daniele Wachholz Timm¹⁹
Éder Dion de Costa Paula²⁰
Lucas Lopes Grischke²¹

Resumo

O presente trabalho pretende realizar uma abordagem inicial da questão do mundo do trabalho no que tange à mulher, sob o enfoque do patriarcado até os dias atuais. Para esta finalidade, inicialmente, foi realizada uma revisão da literatura concernente ao campo dos estudos de trabalho, gênero e pluralismo jurídico, ao passo, que foi feita uma reorganização das principais autoras e autores, teorias e conceitos próprios da antropologia do gênero. O trabalho foi dividido da seguinte forma: primeiramente, será feito um breve relato acerca de gênero e patriarcado na sociedade. Posteriormente será abordado o tema do gênero no âmbito da violência, do colonialismo e do mundo do trabalho. Verifica-se que o patriarcado está presente na maioria das relações sociais, inclusive no mundo do trabalho, é preciso, pois, antes de qualquer prejulgamento, realizar um processo de desconstrução etnocêntrica, pois a visão de mundo é diferente em cada cultura o que aumenta as dificuldades das mulheres em obter uma relação de igualdade no mercado de trabalho. Ressalta-se que em relação ao capital, embora o cerceamento de liberdade seja do indivíduo, a mulher, devido ao gênero, sofre mais as consequências em uma sociedade regida pelo capital, colonialismo e patriarcado sendo os desafios aumentados em decorrência da pandemia de COVID-19.

Palavras-chave: Gênero. Trabalho. Capital. Patriarcado.

19 Mestranda em Direito e Justiça Social - FURG.

20 Mestre em Direito e Justiça Social pela Universidade Federal do Rio Grande - FURG (2019). Atualmente é assistente em administração e Membro do Núcleo de Estudos Afro-brasileiros e Indígenas (NEABI) e Núcleo de Gênero e Diversidade (NUGED) da Reitoria do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense (IFSul).

21 Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2004). Professor da Faculdade de Direito da FURG.

1 INTRODUÇÃO

O interesse ao realizar esta pesquisa foi o resultado, principalmente, da observação da ausência de estudos quanto à mulher no mundo do trabalho e os desafios enfrentados devido ao gênero perante o mercado.

Tem como objetivo central uma abordagem da questão de gênero, ao passo, que inúmeras descrições e análises que contemplam à mulher não incluem uma perspectiva de gênero e trabalho, e com isso, não explicitam o papel e os desafios que a mulher tem nesta sociedade.

Verifica-se que o patriarcado está presente na maioria das relações sociais, regrando o convívio no social, do trabalho e também no âmbito do lar. O presente estudo consiste em discutir a questão do patriarcado na relação estabelecida entre gênero e trabalho, por meio de uma pesquisa bibliográfica, proporcionando o conhecimento acerca dos avanços no tema proposto.

Cabe destacar que o foco antropológico recai notadamente sobre os homens e suas atividades, e a suposta “superioridade” masculina. No entanto, salienta-se que a compreensão do interesse do gênero feminino é crucial no entendimento de toda a sociedade, e devido a isso, faz-se necessário integrar as mulheres em modelos analíticos, com isso registrando suas atividades, condutas e seus valores.

Assim, inicialmente foi realizada uma revisão da literatura concernente ao campo dos estudos de gênero, ao passo, que foi feita uma reorganização das principais autoras e autores, teorias e conceitos próprios da antropologia do gênero.

2 GÊNERO NA SOCIEDADE

Há determinados conceitos da vida social que podem ser importantes para o entendimento das ideologias de gênero. Com isso, o domínio do parentesco e do casamento, sob um viés antropológico, tem sido percebido como o mais importante contexto nas quais as relações de gênero são criadas e recriadas.

A história das mulheres na Europa e no Brasil, demonstra que a discriminação contra a mulher tem raízes históricas e um sistema que encarcerava, reprime e despreza o gênero feminino desde os primeiros tempos da humanidade até a atualidade. (MENDES, 2012, p. 135).

Há determinados conceitos da vida social que podem ser importantes para o entendimento das ideologias de gênero. Com isso, o domínio do parentesco e do casamento, sob um viés antropológico, tem

sido percebido como o mais importante contexto nas quais as relações de gênero são criadas e recriadas. Desta forma, os estudos sobre gênero tem encontrado na área do matrimônio um espaço maior do que encontrada em outras áreas da Antropologia.

Nesse sentido,

[...] nem toda manifestação legal não-estatal ou nem todo "direito" aí produzido pode ser justo, válido e ético, pois um corpo social intermediário ou grupo dirigente qualquer pode criar regras perversas, objetivando atender interesses contrário à comunidade, expressando diretamente intentos e minorias identificadas com o poder, a dominação, a exploração e o egoísmo. Nesse caso, existem direitos particularizados produzidos por uma pluralidade de grupos sociais e que não são justificáveis e legítimos [...] A ausência de valores mínimos e universais relacionados à etnicidade e à justiça esvaziam a legitimidade desses 'direitos'. (WOLKMER, 2001, p. 323-324).

A perspectiva no que tange ao papel da mulher na sociedade possui raízes históricas de discriminação sendo reproduzida com base patriarcal onde a dominação do corpo social e relações de gênero são criadas e recriadas para esse grupo minoritário.

3 SOBRE A VIOLÊNCIA DE GÊNERO

A violência de gênero é uma realidade assustadora que vem, ao passar do tempo, assombrando a realidade brasileira. Segundo dados do Ministério dos Direitos Humanos (MDH) o Ligue 180, que é a Central de Atendimento à Mulher que funciona vinte e quatro horas por dia, durante todos os dias, somente entre janeiro e julho de 2018 foram registrados 27 feminicídios, 51 homicídios, 547 tentativas de feminicídio e 118 tentativas de homicídio. Além destes dados, os relatos de violência somam 79.661 casos, sendo 37.396 de violência física e 26.527 de violência psicológica, dos quais 63.116 – quase que a totalidade dos casos de violência – dizem respeito à violência doméstica.

Existe, então, um certo paradoxo ou ineficiência de todos os esforços, nacionais e internacionais, na prevenção e supressão da violência de gênero. Em 2006 foi sancionada a Lei nº 11.340/2006, também conhecida como Lei Maria da Penha, que criou mecanismos para

coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Além disso, em 2015 entrou em vigor a Lei nº 13.104/2015, chamada Lei do Feminicídio, que traz consigo qualificadoras que aumentam a pena para crimes de homicídio praticados contra mulheres.

O simples fato de tais leis precisarem ser elaboradas já denuncia, por si só, a realidade de abusos e violências dispensada às mulheres na sociedade: “A selvageria patriarcal de um lado, e a ação repressora estatal do outro.” (MENDES, 2011, p. 252). Paradoxalmente, apesar de tais aparatos legais, no Brasil, e da comoção internacional para coibir a violência de gênero, o genocídio contra a mulher parece crescer desenfreadamente em todos os locais do globo, especialmente em solo brasileiro. Os números se tornam maiores se somados à violência dispensada às mulheres trans e travestis, pois são essas pessoas que, juntamente com a população negra, são as maiores vítimas da violência. (HARITAWORN, 2014, p. 193-194).

O sexo e a sexualidade sempre foram coisas que não foram simplesmente condenadas ou toleradas, mas que, na verdade, foram geridos, regulados, tendo em vista que toda sociedade se organiza em função da distinção entre homem e mulher e, por consequência, em torno do sexo. (FOUCAULT, 2017, p. 27). É claro que o discurso social sobre o sexo direcionava amarras perversas à mulher, sentenciando o corpo feminino à subalternação, à domesticação e, por consequência, à violência.

Hoje em dia existem, na sociedade, características inclusive de caráter neoliberal, que agregam valor à vida de um determinado indivíduo privilegiado, sendo ele homem, branco, cisgênero, enquadrado nos padrões de beleza e nos binarismos de gênero. (HARITAWORN, 2014, p. 205-216). Assim, as pessoas que não se enquadram em tais padrões ou ainda aquelas que não obedecem o modelo matrimonial monogâmico, possuem menos valor.

Desta forma, as regras sociais parecem querer normalizar as vidas humanas, de modo que as diferenças são classificadas em pólos binários e uma delas é eleita como dominante, recebendo status de normalidade, enquanto as demais diferenças são sentenciadas à anormalidade, à patologização e à criminalidade. (ROCHA, 2012, p. 23).

As mulheres brasileiras desempenham múltiplos papéis na sociedade de nossos dias: ao mesmo tempo em que batalham para cumprir as exigências do mercado de trabalho, lutam para desempenhar satisfatoriamente as atividades domésticas. Esta dupla jornada de trabalho consiste em conciliar o labor e o ambiente doméstico. Assim, com este aumento tempo de permanência no lar, de acordo com dados da Pesquisa

Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do IBGE, as mulheres costumam trabalhar em média 18 horas semanais a mais que os homens

Considerando ainda o momento social da Pandemia de *Covid-19*, essa permanência da mulher do lar elevou o índice de divórcios e de violência contra a mulher. Segundo Santos (2020, p. 16)

Por outro lado, é sabido que a violência contra as mulheres tende a aumentar em tempos de guerra e de crise – e tem vindo a aumentar agora. Uma boa parte dessa violência ocorre no espaço doméstico. O confinamento das famílias em espaços exíguos e sem saída pode oferecer mais oportunidades para o exercício da violência contra as mulheres. O jornal francês *Le Figaro* noticiava em 26 de Março, com base em informações do Ministério do Interior, que as violências conjugais tinham aumentado 36% em Paris na semana anterior.

Neste contexto, a Organização das Nações Unidas (ONU) publicou uma cartilha referente a gênero e a pandemia de *covid-19*, abordando aspectos e peculiaridades inerentes à mulher. A ONU ressalva a importância de

promover medidas de políticas que permitam reconhecer, reduzir e redistribuir a sobrecarga de trabalho não remunerado que ocorre nas residências com cuidados de saúde e atendimento a meninas, meninos, pessoas idosas e pessoas com deficiência, e que é absorvido principalmente por mulheres. (ONU, 2020, p. 3).

4 O GÊNERO E O COLONIALISMO

Em meio às diferenças sociais de gênero é preciso destacar as realidades racializadas. A população negra, até pouco tempo atrás ainda escravizada, vive até hoje os reflexos de um passado escravagista que sequestrava, estuprava, vendia e matava os corpos negros, especialmente os corpos femininos. Nesta realidade o único local em que as mulheres negras poderiam desempenhar alguma atividade minimamente humanizada, sem sofrer a opressão do branco, seria nas suas atividades domésticas. (DAVIS, 2016 s/n[2]). O passado colonizador e o presente

colonizado foram e são realidades que se traduzem em sofrimento e violência à diversidade étnica e racial.

No caso do colonizador, a violência de gênero também representa um instrumento de dominação territorial, conforme explica Spivak (2010, p. 110-111):

O estupro grupal perpetrado pelos conquistadores é uma celebração metonímica de aquisição territorial. Assim como a lei geral dirigida às viúvas não foi questionada, também esse ato de heroísmo feminino perdura entre as histórias patrióticas contadas às crianças, operando, dessa forma, no nível mais básico da reprodução ideológica.

A ideia de Estado-nação, que estabelece que o país é composto por uma nação cuja identidade é monocultural, é a moderna articuladora do colonialismo, especialmente o institucional. (BALLESTRIN, 2017 p. 244-249). As populações ditas minorias vivem o que Bellestrin (Idem, ibidem) chama de colonialismo interno, ou seja, vivem em condições semelhantes às do colonialismo ou neocolonialismo, quais sejam:

- a) Habitam território sem governo próprio (autogoverno);
- b) Encontram-se em situação de desigualdade frente às elites das etnias dominantes e das classes que as integram;
- c) Sua administração e responsabilidade jurídico-política concernem às etnias dominantes, às burguesias e oligarquias do governo central ou seus subordinados/aliados;
- d) Seus habitantes não participam dos mais altos cargos políticos e militares do governo central, salvo em condições de "assimilados";
- e) Os direitos de seus habitantes, sua situação econômica, política social e cultural são regulados e impostos pelo governo central;
- f) Em geral os colonizados no interior de um Estado-nação pertencem a uma "raça" distinta da que domina o governo nacional e que é considerada "inferior" ou que é utilizada a cabo como símbolo "libertador" que forma uma parte da demagogia estatal;
- g) A maioria dos colonizados pertence a uma cultura distinta e não fala língua "nacional".

As diferenças são vistas então como características que tornam os indivíduos diferentes e menos humanos, menos dignos de direitos, em relação àqueles que se enquadram nos padrões dominantes.

5 MUNDO DO TRABALHO

Como podemos observar, há relação de superioridade dos homens em relação às mulheres também quanto a situação de trabalho. Trata-se de uma construção social decorrente de relações sociais e econômicas, neste sentido, Boaventura de Souza Santos (2020, p. 12) afirma que “Desde o século XVII, os três unicórnios são o capitalismo, o colonialismo e o patriarcado. São os modos de dominação principais”.

Entretanto, embora seja uma construção história de superioridade dos homens, ambos gêneros são servidores ao capital. Segundo Harvey (2016, p. 189):

Afinal, a economia política liberal clássica propôs não só um tipo de modelo utópico para o capitalismo universalizado, mas também uma certa visão da autonomia e da liberdade individual que em última instância consolidou, como afirma o filósofo francês Michel Foucault, uma estrutura autorreguladora de governo que impôs limites à arbitrariedade do poder estatal, ao mesmo tempo que levou os indivíduos a regular sua própria conduta, de acordo com as regras de uma sociedade de mercado.

A alienação do indivíduo ao mercado de trabalho ocorre de forma historicamente natural, assim, há uma utopia de liberdade conduzida pela burguesia de forma que a busca de liberdade conduziu a dominação. Esta representada pelos produtores de força em face dos dominantes como uma superioridade de classe, assim como a que os homens têm perante as mulheres. Para Harvey (2016, p. 248):

A formação de classes cria um abismo intransponível entre as pessoas. A proliferação da divisão do trabalho torna cada vez mais difícil ver o todo em relação a partes cada vez mais fragmentadas. Todas as perspectivas de igualdade ou justiça sociais se perdem, e a universalidade da igualdade perante a lei é anunciada como a suprema virtude burguesa [...] A liberdade se torna dominação, a escravidão é liberdade.

Para Frantz Fanon, há necessidade de humanismo para recuperação sentido da humanidade, conforme explica Harvey (2016, p. 266):

A revolução para Fanon, não era apenas uma transferência de poder de um grupo da sociedade para outro. Ela implicava a reconstrução da humanidade - no caso de Fanon, uma humanidade pós-colonial distinta - e uma mudança radical no sentido dado ao ser humano.

A divisão do trabalho entre gêneros elucidava preconceitos originados do patriarcado e do colonialismo e trata-se de construção social e de valoração do indivíduo homem, bem como de sua identidade. Perante o capital

Todos os seres humanos são iguais (afirma o capitalismo); mas, como há diferenças naturais entre eles, a igualdade entre os inferiores não pode coincidir com a igualdade entre os superiores (afirmam o colonialismo e o patriarcado). Este sentido comum é antigo e foi debatido por Aristóteles, mas só a partir do século XVII entrou na vida das pessoas comuns, primeiro na Europa e depois no resto do mundo. (SANTOS, 2020, p. 12).

A desvalorização do gênero feminino no decorrer da história é gritante, passando a surgirem, no decorrer dos anos, os movimentos feministas a fim de resguardarem Direitos que até então eram inerentes apenas aos homens. Nesta linha, é possível apontar que

Finalmente, o patriarcado induz a ideia de estar moribundo ou enfraquecido em virtude das vitórias significativas dos movimentos feministas nas últimas décadas, mas, de facto, a violência doméstica, a discriminação sexista e o feminicídio não cessam de aumentar. A segunda astúcia consiste em capitalismo, colonialismo e patriarcado surgirem como entidades separadas que nada têm que ver umas com as outras. (SANTOS, 2020, p. 12).

Logo, os movimentos feministas são de suma importância para termos uma sociedade onde homens e mulheres de fato tenham os mesmos direitos, sendo um movimento que luta contra a discriminação feminina e a divisão sexista no mundo do trabalho.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na tríplice colonialismo, patriarcado e capitalismo podemos ver que são irrisórias as pesquisas no tocante ao patriarcado quando se trata de gêneros e mercado de trabalho, talvez pelo olhar simplista com que observa-se essa questão, sem muitas vezes enxergar as entrelinhas do processo e as estratégias de mulheres para inserirem se no mercado de trabalho regido pelo capital.

Faz-se necessário um exercício contínuo de desconstrução etnocêntrica, pois a lente que se enxerga o mundo são diferentes em cada sociedade e cultura, o que nos condiciona a considerar o nosso método de vida como o mais aceitável e adequado. Outro problema é que existem menos fontes se for levado em conta as mulheres e mercado de trabalho, o que denota ao pesquisador uma maior sensibilidade para caracterizar como o gênero pode interferir no mundo do trabalho.

É preciso uma maior pesquisa e um importante aprofundamento nas questões para que se possa ouvir e entender essas mulheres, o gênero, os desdobramentos e implicações deste processo dentro do mercado capitalista.

REFERÊNCIAS

BALLESTRIN, Luciana Maria de Aragão. Pós-colonialismo, descolonização e justiça na América Latina. *In: AVRITZER, Leonardo et al. O constitucionalismo latino-americano em debate: soberania, separação de poderes e sistema de direitos.* Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006.** Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8o do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm. Acesso em: 15 nov. 2018.

BRASIL. **Lei 13.104, de 09 de março de 2015.** Altera o art. 121 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1o da Lei no 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13104.htm. Acesso em: nov. 2018.

DAVIS, Angela. **Mulheres, classe e raça.** Formato e-pub. São Paulo: Boitempo, 2006.

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade I: a vontade de saber.** 4. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Terra e Paz, 2017.

HARITAWORN, Jin. Além do “ódio”: metonímias *queer* para crime, patologia e antiviência. In: **Meritum**, Belo Horizonte, v. 9, n. 2, p. 189-261, jul./dez. 2014.

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo.** São Paulo: Boitempo, 2016.

MENDES, Soraia da Rosa. **(Re)pensando a criminologia: reflexões sobre um novo paradigma desde a epistemologia feminista.** 2012. 284 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS (MDH). **MDH divulga dados sobre feminicídio**. Brasília, DF: MDH, 13 ago. 2008. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/todas-as-noticias/2018/agosto/ligue-180-recebe-e-encaminha-denuncias-de-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 15 out. 2020.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Gênero e Covid-19 na América Latina e no Caribe**: dimensões de gênero na resposta, [2020]. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2020/03/ONU-MULHERES-COVID19_LAC.pdf. Acesso em: 15 out. 2020.

ROCHA, Késia dos Anjos. **Da política educacional à política da escola**: os silêncios e sussurros da diversidade sexual na escola pública. 2012. 165 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), São Paulo, 2012. Disponível em: https://www.marilia.unesp.br/Home/Pos-Graduacao/Educacao/Dissertacoes/rocha_k.s._me_mar.pdf. Acesso em: 15 nov. 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A cruel Pedagogia do Vírus**. Coimbra: Edições Almedina S. A, 2020.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. **Pode o subalterno falar?** Tradução de Sandra Regina Goulart Almeida; Marcos Pereira Feitosa; André Pereira Feitosa. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2010.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de um nova cultura no direito. São Paulo: Alfa-ômega, 2001.

DEMOCRACIA PARA QUEM E PARA QUÊ?

Ana Maria Isquierdo²²

Resumo

Falar sobre democracia não é uma tarefa fácil, pois não existe unanimidade entre os autores sobre o tema. Além disso, o processo de construção da democracia sofre influência histórica e cultural e, por essa razão, a democracia não é igual em todos os países, se apresentando, portanto, de várias matizes. Embora os países que compõe a América Latina tenham algumas características culturais diferentes, eles tiveram uma trajetória, um passado, um processo de (re)democratização semelhante. Possuem um passado marcado por golpes e ditaduras, que de uma certa forma foi aproximando as histórias desses países. O objetivo deste trabalho é realizar o exame de algumas abordagens ao estudo da democratização na política na América Latina, bem como os limites da democracia no capitalismo. Entendemos que a relação da democracia com o capitalismo e com a economia é essencial para compreendermos o momento político em que a América Latina está vivendo. Por fim, focalizaremos nas reformas dos direitos sociais no Estado brasileiro a fim de emitirmos um parecer, se o nosso regime possui características de um regime democrático. Para melhor compreendermos o tema, procederemos um recorte territorial para fazer uma análise sobre as consolidação dos regimes democráticos, visando contribuirmos para o debate, bem como ampliarmos o nosso conhecimento da democratização.

Palavras-chave: Democracia. Direitos sociais. Direitos humanos.

22 Doutoranda do Curso de Política Social e Direitos Humanos, Mestre em Direito e Justiça Social (FADIR/FURG) e Advogada Previdenciária. Email: anamaria.isquierdo@gmail.com.

1 DEMOCRACIA OU POLIARQUIA?

Democracia é uma palavra muito antiga, mas somente na atualidade que ela passou a ser usual.

Em meados de 1780, na Grécia, a palavra democracia tornou-se conhecida, mas este sistema político não tinha muita aceitação. Havia os que a defendiam, mas também os que se opunham a esse regime.

No século 18, os democratas, relacionavam a democracia a ideia do povo se auto governando, a ideia de liberdade. “Democracia tinha tanto relação com poder coletivo quanto com liberdade individual.” (MARCOFF, 2013). Democracia significava plenos direitos a todos, e naquela época, alguns tinham muitos direitos, outros tinham poucos e os escravos e as mulheres, por exemplo, não tinham nenhum direito.

Marcoff, através de Coutinho (1999), nos ensina que a democracia também era rejeitada, porque além de pressupor direitos e liberdade a todos. Também significava a possibilidade de todos poderem participar de cargos. Democracia era a possibilidade de abertura na participação da população nas assembleias com a finalidade de decisões importantes, eleições e por fim, a possibilidade de mudança do poder.

Democracia, portanto, representava ir contra o sistema político da época.

Coutinho (1999), nos trouxe Aristóteles para explicar o que era, para ele, cidadão,

era todo aquele que tinha o direito (e, conseqüentemente, também o dever) de contribuir para a formação do governo, participando ativamente das assembleias nas quais se tomavam as decisões que envolviam a coletividade e exercendo os cargos que executavam essas decisões.

Verifica-se que o conceito de cidadania, o qual está vinculado a democracia, na época, era bem diferente da forma como é entendido na modernidade. Naquela época, tanto a teoria como a prática, a cidadania não era universal, e dizia respeito aos direitos políticos de uma casta. Por esta razão, a democracia era indesejada, eis que representaria uma relação exercida por cidadãos livres e iguais e pelo poder público, visando o bem comum. No período em que viveu Aristóteles, era naturalizado o emprego de violência, a subordinação e a exaltação dos interesses particulares das pessoas que tinham o poder. Uma relação a partir destes recortes,

verificamos que a percepção, o conceito de democracia e de cidadania são dinâmicos. O conceito muda de acordo com o povo, com os habitantes de um determinado território, com a cultura local e com a época. Assim, aquilo que temos considerado como democracia e cidadania sofreram enorme transformação.

Embora seja um tema antigo, ainda hoje, não há um consenso entre os teóricos do significado, dos requisitos da democracia e por esta razão este estudo é instigante.

Devido a falta de consenso, ao logo do tempo, vários teóricos se dedicaram a tecerem conjecturas sobre a democracia e sua viabilidade. Essas correntes doutrinárias defendem as características necessárias para a concretização da democracia e sua possível viabilidade.

Conforme nos Ensina Felipe Addor (2006), que embora existam diferentes teorias a respeito da democracia, todas são unânimes, que esta não pode resumir-se a um mero procedimento. Não basta ter um conjunto de regras formais para que um país seja democrático.

Segundo Addor, “para um sistema político ser efetivamente democrático deve haver uma série de liberdades e garantias que permitam a atuação autônoma e responsável dos cidadãos.” (ADDOR, 2006). Somando-se a essa posição, os autores, classificados como procedimentalistas, entendem, que além do regime, para que um sistema seja democrático, é necessário a garantia de uma série de liberdades e de direitos.

Addor (2006) afirma que existem dois grupos de teóricos que definem o conceito de democracia: os intelectuais e os realistas. Os intelectuais, buscam uma definição utópica ou etimológica, baseando-se na ideia de soberania e governo do povo. Este grupo nos induz a conclusão de que não existe país democrático. Muitos escritores enquadrados como intelectuais, dedicaram-se a escrever obras, que foram consideradas importantes, sobre a teoria democrática. Já os realistas, denominam a democracia através do que existe na sociedade.

Addor filia-se a teoria dos intelectuais:

Para a existência de um sistema efetivamente democrático deve ser garantida uma condição de cidadania que forneça aos cidadãos direitos e oportunidades semelhantes, no sentido da sua participação no sistema político. Um conjunto de direitos civis, sociais e políticos precisam ser promovidos para que as desigualdades decorrentes do contexto socioeconômico não interfiram no

funcionamento do sistema. Essa exigência leva teóricos da democracia a negar a existência efetiva de democracias, no seu sentido etimológico (poder do povo), no mundo. (ADDOR, 2006).

O'Donnell (2000) nos explica, que o termo democracia é mais abrangente, significa muito mais que a simples existência de um regime democrático. Quando utilizamos o termo democracia e falamos em regime democrático, trata-se de uma metonímia.

O'Donnell (2000) utiliza poliarquia como sinônimo de regime democrático.

Robert Dahl também é adepto da utilização do termo poliarquia para designar regimes relativamente democratizados, justificando, que “nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democrático” e também não tem responsividade²³.

Ele assevera que “Poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública.” (DAHL, 1997).

Se analisarmos, verificaremos, que a maioria dos países que compõe a América Latina sofrem de responsividade e estão mergulhados numa política neoliberal capitalista.

Ao fazermos uma incursão sobre o tema democracia, não podemos deixar de fazer a sua relação com a economia, com o capitalismo. Coadunamos com o pensamento de Teixeira, que “delimitar teórica e politicamente a ideia de democracia tem implicações diretamente sobre a ação política e o modo de vida social”. (TEIXEIRA, 2010).

Antes de discorrermos sobre a possibilidade de haver a democracia dentro do sistema capitalista, gostaríamos de trazer novamente a noção de cidadania através dos estudos de Carlos Nelson Coutinho.

Este cientista político entende que a noção de cidadania, está ligado a ideia de direitos individuais ou civis. Ao discorrer sobre a cidadania, ele traz a teoria de John Locke (século XVII), e a criação do Estado. Locke afirmava, que os indivíduos como seres humanos, possuíam direitos naturais, inalienáveis. Visando a garantia desses direitos, deveriam criar um governo, um Estado, sob pena desses direitos serem ameaçados no pré-político estado da natureza. Caberia ao Governo a garantia desses direitos naturais. Ele priorizava o direito à propriedade, a vida e a liberdade. Esse “direito liberal”, pertencentes aos indivíduos,

23 É a qualidade do Estado de ser inteiramente, ou quase inteiramente responsivo (responder às necessidades e preferências dos cidadãos).

foi importante na história porque afirmava a igualdade individual frente ao absolutismo e negava a desigualdade de direitos frente ao feudalismo, mas já primava pela proteção da propriedade. (COUTINHO, 1999).

Cabe a nós fazermos a análise de quem tinha a propriedade e o que era propriedade na época. Segundo Carlos Nelson Coutinho, essa

versão liberal, o jusnaturalismo terminou por constituir a ideologia da classe burguesa, sobretudo porque Locke e seus seguidores consideravam como direito natural básico a propriedade (que implicava também o direito do proprietário aos bens produzidos pelo trabalhador assalariado), o que terminou por recriar uma nova forma de desigualdade entre os homens. (COUTINHO, 1999).

Nessa digressão, ele traz os ensinamentos de Hegel, que contraria a tese de John Locke de que os homens têm direitos naturais. Coutinho relata que já, para Hegel, os “homens não nascem com direitos e que só há direitos efetivos ou liberdades concretas, no quadro da vida social, do Estado.” (COUTINHO, 1999). Assim, os direitos são fenômenos sociais e somente após as demandas sociais são satisfeitos, após a positividade.

Se os direitos são fenômenos sociais, é certo que são influenciados pelo regime político e pelas políticas neoliberais. Wood relata que há diversidade de pensamento em relação da viabilidade da democracia dentro de uma sociedade capitalista

Num extremo, ficariam aqueles para quem a democracia é compatível com um capitalismo reformado, em que as empresas gigantescas são mais socialmente conscientes e responsáveis perante a vontade popular, e certos serviços sociais são ditados por instituições públicas e não pelo mercado ou no mínimo regulado por alguma agência [...]. no outro extremo, estariam aqueles que acreditam que, apesar da importância crítica da luta em favor de qualquer reforma democrática no âmbito da sociedade capitalista, o capitalismo e, na essência, incompatível com a democracia. E é incompatível não apenas no caráter óbvio de que o capitalismo representa o governo de classe pelo capital, mas também no sentido de que o capitalismo limita o poder do povo. Não existe um

capitalismo governado pelo poder popular, não há capitalismo em que a vontade do povo tenha precedência sobre os imperativos do lucro. (WOOD, 2003).

Nós entendemos que existe uma incompatibilidade do capitalismo com a democracia, coadunando-nos com a teoria de Wood.

A existência do capitalismo depende da sujeição aos ditames da acumulação capitalista e às leis do mercado das condições de vida mais básicas e dos requisitos de reprodução social mais elementares, e esta é uma condição irreduzível. (WOOD, 2003, p. 382).

Sandra Teixeira também defende a ideia de Ellen Wood e completa, “[...] quanto maior a mercantilização da ação humana, menor a expressão concreta da democracia. Democratizar, no sentido concreto, exige desmercantilizar, ou seja, o final do capitalismo.” (TEIXEIRA, 2010).

Wood, através de Teixeira, nos explica, que até a metade do século XX, a direita reagia criticamente ao fenômeno da democracia. Após algum tempo, estrategicamente, frente as lutas populares, sob pena de risco de prejuízo eleitoral, foi desencadeado o “controle do avanço democrático e sua incorporação a lógica capitalista guiado por um projeto contrarrevolucionário.” (TEIXEIRA, 2010).

Conforme Teixeira (2010), após fenômenos que antecederam o século XIX, as mudanças estruturais, mudaram o significado e as consequências da democracia, sendo esta minimizada como sufrágio universal.

Precisamente estas mudanças asseguraram que, quando a democratização moderna teve lugar-especialmente sob a forma do sufrágio universal-não representasse tanta diferença a que poderia ter provocado previamente, ou como quem lutou por ela tivessem esperado (WOOD, 2007, p. 385) O efeito da mudança de foco da “democracia”, que passou de exercício ativo do poder popular para o gozo passivo das salvaguardas e dos direitos constitucionais e processuais, e do poder coletivo das classes subordinadas para a privacidade e o isolamento do cidadão individual. Mais e mais o

conceito de “democracia” passou a ser identificado com liberalismo. (WOOD, 2003, p. 196, grifo nosso).

Concordamos com WOOD (2003) que no capitalismo²⁴,

a capacidade de exploração dos capitalistas não mais depende diretamente de seu poder político ou militar. O operário, sem ser coagido, abre mão de sua mais-valia para o capitalista, a fim de ter acesso aos meios de produção. Em consequência ocorre o aumento a propriedade privada de quem tem o poder. (WOOD, 2003).

Realmente, atualmente, no capitalismo, a exploração do trabalhador não se dá por coação física e sim psicológica. O trabalhador passa a fazer parte duma engrenagem onde ele trabalha para adquirir os meios de produção, para sobreviver e ao mesmo tempo o seu trabalho, a sua vida é mercantilizada pelo burguês que controla os meios de produção e lucra com tudo isso. Nesta “democracia”, os direitos da cidadania estão restritos a esfera econômica.

Para Coutinho (1999),

soberania é sinônimo de soberania popular. Ou seja, podemos defini-la como a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilita, ao conjunto dos cidadãos a participação

24 Sandra Teixeira explica que o desenvolvimento da democracia dentro do capitalismo é diferente da democracia ateniense porque, no “mundo antigo, a exploração se dava por “meios extraeconômicos”, ou seja, dependia da coerção diretamente exercida pela superioridade militar, política e jurídica da classe exploradora. Em muitas sociedades dessa época, os camponeses eram explorados e mantinham a posse dos meios de produção. Ou seja, “o poder econômico e político se fundiam, e houve sempre uma divisão, mais ou menos clara, entre dirigentes e produtores, entre quem detinha o poder político e os que compunham a sociedade trabalhadora. Mas na antiga democracia ateniense, os camponeses e outros produtores diretos participavam do poder político, e isto debilitava drasticamente o poder de exploração dos ricos ou classes apropriadoras. Nesta democracia, as classes produtoras não só tinham direitos políticos sem precedentes, mas também, e pela mesma razão, um grau de liberdade- igualmente sem antecedentes- em relação à exploração por meio de imposto e renda. Então, a importância da democracia era econômica e ao mesmo tempo política.” (WOOD, 2007).

ativa na formação do governo e em consequência ao controle da vida social.

Ele entende, que soberania popular, democracia e cidadania são três expressões que significam a mesma coisa e por fim, são antagonísticos no capitalismo.

Esse antagonismo entre cidadania plena e capitalismo, de resto, expressa uma outra contradição (para a qual, aliás, Marshall já chamara a atenção, ainda que sem lhe dar solução adequada), ou seja, a contradição entre cidadania e classe social: a universalização da cidadania é, em última instância, incompatível com a existência de uma sociedade de classes. Ou, em outras palavras: a divisão da sociedade em classes constitui limite intransponível à afirmação consequente da democracia. Como parece óbvio, a condição de classe cria, por um lado, privilégios, e, por outro, déficits, uns e outros aparecendo como óbices a que todos possam participar igualmente na apropriação das riquezas espirituais e materiais socialmente criadas. (WOOD, 2007).

Verifica-se, que o capitalismo gera assimetrias e desigualdades sociais. Embora a democracia tenha se tornado uma expressão popular, ela não se encaixa numa sociedade de consumo.

Rubio relata, que a democracia é reproduzida para a população de forma, que todos se sintam párticipes da sociedade: “Democracia é um produto para o mercado” (RUBIO, 2013), de tal forma que todos se sintam integrados, apesar de ficarem fora de um real e efetivo exercício político e democrático.

A democracia tem de ser para isso uma definição atrativa e fácil de digerir, útil para legitimar um sistema que não se importa com que as pessoas tenham uma cultura ativa e participativa nos assuntos comuns e públicos. Desejar a democracia supõe uma mensagem breve, curta, ao alcance de todos, elementar: deve encaixar com uma sociedade de consumo, vivida na moldura de um individualismo extremo. (RUBIO, 2013).

David Rubio (2013) discorda o fato de existirem dispositivos simplificadores do conceito de democracia. Acabamos vivendo autocomplacentes com a enganação, na qual é imposta a lógica do consumo e tudo se centraliza na festa das eleições. Isso porque:

A democracia se circunscreve a uma técnica de governo para escolher uma elite representante e para legislar e administrar as leis. Os resultados são manifestos: despolitiza o mundo das relações humanas, apesar de encharcadas de relações de poder, e se desvinculam e isolam os seres humanos da prática ativa diária. (RUBIO, 2013).

Através deste engodo, desta simplificação do que seja cidadania, desencadeia no cidadão, uma perda da sua capacidade de julgamento crítico da realidade, uma aceitação das mensagens provenientes dos poderes econômicos e empresarial, dos bancos e das entidades financeiras, reforçado pelo poder político. Esta mensagem distorcida da realidade, causa indolência e o conformismo político, a complacência e o servilismo do poder político e também a despolitização. (RUBIO, 2013).

Outrossim, não poderíamos de deixar de fazer menção no vínculo que existe da cidadania e dos direitos sociais.

O'Donnell afirma que “no puede haber cidadania democrática sin derechos sociales” e “los derechos sociales no son de ningun modo constitutivos de la cidadania sino tan sólo médios para facilitarla. (ADDOR, 2006).

Jose Nun, através de ADDOR (2006) pontua, que o compromisso de um Estado ou de uma sociedade com as liberdades deve implicar, também, em um compromisso com as “*precondiciones socialis de la libertad*”.

Caso não sejam garantidas aos cidadãos as condições básicas de igualdade, que lhe concedam um mínimo de dignidade e permitam que não sejam dominados por medos elementares como o de conseguir sobreviver, retira-se qualquer possibilidade de autonomia e “su presunta libertad se convierte em apenas simulacro”. A ausência de precondições efetivas de liberdade interfere diretamente na capacidade de atuação política do indivíduo. (ADDOR, 2006).

Devido ao fato dos países da região latina-americana, terem um sistema de direitos incompletos e desiguais, há necessidade da realização de um debate sobre este enfoque, visando a efetividade da democracia.

Conforme relatamos no início do trabalho, os países que compõe a América Latina “ tiveram uma trajetória, um passado, um processo de redemocratização semelhante. Possuem um passado marcado por golpes e ditaduras, que de uma certa forma foi aproximando as histórias desses países.” Afirmo agora que também um processo de reconstrução democrática após o regime militar.

A luta pela cidadania e pela democratização do Estado na América Latina, está vinculada à ação dos movimentos sociais da região contra os regimes ditatoriais. (ADDOR, 2006).

No início, o movimento social estava voltado para a mudança do modo de produção capitalista, após a ditadura e somado as experiências de democratização do leste europeu no fim da União Soviética, os atores sociais, passaram a introduzir um novo discurso centrado na ampliação dos direitos dos cidadãos.

Até então, o conceito de democracia “era mais abrangente, não se restringindo ao âmbito político, estando atrelado à justiça social e à distribuição de riqueza.

Ao analisar o capitalismo neoliberal, Addor (2006) traz o pensamento de Ruy Mauro Marini (2008, p. 11) sobre a democracia, soberania e justiça social:

a luta pela democracia é a luta contra a dominação e a exploração de muitos por uns poucos, é a luta por uma ordem social tendente a justiça e a igualdade, é , em suma, ali onde se torna mais definida a luta pelo socialismo. (MARINI, 2008).

Mas após a ditadura militar, esse novo discurso de cidadania, tem relação a um novo modelo de desenvolvimento, onde é separado o econômico, o social e o político.

O modelo do sistema capitalista neoliberal tira do Estado o papel de provedor da democracia social: caduca a proposta do Estado de Bem-Estar Social que por décadas deu estabilidade à democracia dos países centrais. Ocorre uma precarização das condições de trabalho e o aumento da pobreza em função da queda do nível de salários e desemprego. (ADDOR, 2006).

A partir daí, passa a ser mais relevante as regras do regime em vigor e é deixado em segundo plano, a questão social e econômica do país e da população.

No novo processo de “redemocratização”, passa a ter mais “democracia política” com menos justiça social. “*En otras palabras, la democracia llevo a América Latina cuando la política perdió su capacidad de influir sobre la economía para definir el reparto de la riqueza nacional.*” (GRAMMONT, 2006, p. 12).

Após o período ditatorial, houve reformas constitucionais, visando atender a sociedade civil e com a finalidade de fortalecer a cidadania. Porém, essa legalização dos direitos sociais, não foram suficientes para a construção de uma sociedade mais participativa, mais igualitária com menos injustiça e desigualdade social. As instituições estatais na América Latina, mantiveram um vínculo com os interesses da elite e um distanciamento muito grande com os compromissos sociais.

A lógica do capitalismo é a busca pelo lucro e a acumulação de capital. O capitalismo não tem nada a ver com solidariedade e com equidade. Alayón afirma que

el principio fundante del capitalismo es la desigualdade. Sin reproducir la desigualdade, el capitalismo no puede reproducirse a sí mismo. Es por ello que existe uma contradicción que no puede superar (aunque sí neutralizar) com la democracia, cuyo principio fundante es la igualdad. (ALAYÓN, 2004).

Este autor entende, que a lógica do capitalismo é contrária a lógica da democracia.

Podemos reconhecer, entonces, al capitalismo como um sistema basicamente contadictorio com la vigência de la democracia y com aquellas instituciones que limitan su próprio poder. En esse sentido, la revalorización y profundización del sistema democrático, em las sociedades capitalistas, constituye um eje estratégico de lucha para la construcción de sociedades más humanas. (ALAYÓN, 2004).

Alayón comenta que Atilio Boron, ao se referir a Argentina, narra que na democracia não pode haver uma sociedade dividida em classes, onde os pobres se transformam e, indigentes e os ricos em magnatas.

La democracia como régimen político no puede en una sociedad ferozmente dividida en clases, como la Argentina neoliberal. Com un capitalismo salvaje donde los pobres ya no son pobres, sino que se convierten en indigentes y los ricos se transforman en magnates.” [...] “[...] los pobres están obligados a vender su libertad y los ricos tienen suficiente dinero para comprarla; entonces el régimen político se pervierte inevitablemente. (ALAYÓN, 2004).

Ocorre, que a situação política da disparidade social, pobreza e necessidade, é uma condição que não é específica da Argentina e sim de toda América Latina. Estamos numa época de “concentração econômica e exclusão social.” (ALAYÓN, 2004). “La pobreza es la violación más flagrante de los derechos humanos [...] La realidad de la pobreza, em sí misma, es profundamente violatoria y violenta.” (idem).

Como nos lembra Alayón (2004),

Los derechos a la alimentación, a la salud, a la educación, a la vivienda, entre los más importantes, deben ser considerados como bienes públicos, que se deben garantizar al conjunto de la población por su mera condición de ciudadanos. Si se desea fortalecer realmente el funcionamiento democrático de la sociedad, resulta suicida subalternizar estos derechos a la lógica del mercado, tal como se verifico em el período de hegemonia neoliberal.

Realmente, entre as políticas sociais de prevenção está a saúde, a educação, a moradia, saneamento básico e seguridade social entre outras.

Assinalamos, que na contramão, os Estados, em sintonia com organismos internacionais, sob a argumentação de restrições financeiras, têm criado mudanças reduzindo direitos sociais dos cidadãos. As políticas de austeridade que estão sendo implementadas, causam lesão tanto a direitos individuais como coletivos, influenciando sobre as condições de vida da população e indo de encontro com os direitos humanos.

A redução dos direitos sociais, é um processo de subalternização da população, pois aprofunda mais a disparidade social e aumenta mais a concentração do poder econômico e político nas mãos da burguesia. É com base na política de Estado, que o governo vai estabelecer as suas prioridades. Constatamos que os Estados têm prioridades adversas à democracia. Poderíamos listar vários elementos para demonstrar como os regimes de governo na América Latina estão longe de serem democráticos, como por exemplo, a falta do reconhecimento da identidade da população negra, da população indígena, das mulheres, entre outras.

Além disso, relativamente ao Brasil, poderíamos mencionar a interrupção do processo de construção da democracia no Brasil, que foi suspenso em agosto de 2016, com o golpe contra a presidenta Dilma Vanna Rousseff, do Partido dos Trabalhadores, afastando-a do governo sob um argumento da ocorrência das denominadas “pedaladas fiscais”.

Verificaremos, no decorrer do presente trabalho, que a democracia, enquanto universalidade de direitos, não está presente no Brasil.

2 DAS REFORMAS NEOLIBERAIS REALIZADAS NO BRASIL

Ao analisar a questão da democracia, não poderíamos deixar de mencionar que as políticas públicas podem mecanismo de efetivação da democracia. As políticas públicas são um mecanismo que pode ser utilizado para a diminuição das desigualdades sociais em favor dos doentes, dos inválidos, das famílias, dos desempregados e dos hipossuficientes e dos pobres.

As Políticas Públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) implementam. Através da forma como estas políticas são implementadas, como os dirigentes selecionam as suas prioridades, verificaremos a ideologia do governo.

Estando as políticas públicas ligadas diretamente ao tipo de governo, conseqüentemente ela tem uma perspectiva política, social e econômica. Concluimos, portanto, que se um país é capitalista, esta repercutirá nas políticas públicas deste país.

O sistema capitalista tem como característica o desenvolvimento produtivo desenfreado, a maximização das riquezas através da exploração máxima do trabalhador, permanecendo a saúde e o bem-estar destes em segundo plano. Verifica-se, portanto, que neste processo, a vida humana é banalizada, os interesses com o capital são sobrepujados aos interesses humanos.

Mendes e Cruz (2004) ,relatam que o trabalho tem um papel tão fundamental na vida do indivíduo, que acaba causando repercussões tanto na esfera física, psíquica e social. O trabalho tem a capacidade de assegurar a saúde ou a doença, caso o contexto deste seja caracterizado por condições precárias.

De acordo com o Ministério da Saúde, os transtornos mentais e do comportamento relacionados ao trabalho são resultado de contextos de trabalho em interação com o corpo e o aparato psíquico dos trabalhadores.

Entre os contextos geradores de sofrimento estão: (a) a falta de trabalho ou a ameaça de perda de emprego; (b) o trabalho desprovido de significação, sem suporte social, não reconhecido; (c) situações de fracassos, acidente de trabalho ou mudança na posição hierárquica; (d) ambientes que impossibilitam a comunicação espontânea, manifestação de insatisfações e sugestões dos trabalhadores em relação à organização; (e) fatores relacionados ao tempo, o ritmo e o turno de trabalho; (f) jornadas longas de trabalho, ritmos intensos ou monótonos, submissão do trabalhador ao ritmo das máquinas; (g) pressão por produtividade; (h) níveis altos de concentração somada com o nível de pressão exercido pela organização do trabalho e (i) a vivência de acidentes de trabalho traumáticos. (MENDES, 2004).

O pensador francês Dejours, por sua vez, compara a conjuntura atual a uma situação de guerra:

[...] numa conjuntura social que apresenta muitos pontos em comum com uma situação de guerra. Com a diferença de que não se trata de um conflito armado entre nações, mas de uma guerra “econômica”, na qual estariam em jogo, com a mesma gravidade que na guerra, a *sobrevivência* da nação e a garantia da *liberdade*. Nada menos que isso! (DEJOURS, 2007).

Quando Dejours narra sobre a guerra, ele metaforicamente refere-se ao desenvolvimento da competitividade no mundo do trabalho.

No Brasil, contrariando os estudos anteriormente narrados, sob a perspectiva de mais fluxo na economia e sob a alegação da possibilidade de abertura de novos postos de trabalho, realizou recentemente mudança relevante nas relações de trabalho.

Os novos arranjos das relações de trabalho, através da reforma trabalhista, instituída pela lei nº 13.467/2017, ocasionou uma mudança profunda no ordenamento jurídico, alterando substancialmente os direitos trabalhistas criaram regras de contrato laboral, alterou, revogou e introduziu na CLT.

Ela fere direitos fundamentais, princípios da dignidade humana e prejudica o direito individual e coletivo do trabalho em prol de uma minoria empresarial que detém todo o poder do capital.

A reforma trabalhista flexibilizou e precarizou os direitos trabalhistas dos trabalhadores.

Neste cenário de flexibilização e /ou desregulamentação das relações de trabalho, ocasionaram um estado de insegurança do trabalhador, onde o emprego estável foi dando lugar ao desemprego, a presença do trabalho informal, contratos atípicos e em condições precárias de trabalho, podendo ser fator de desenvolvimento de doenças.

Foi instituído a possibilidade da livre negociação entre patrões e empregados, prelecionando a prevalência do negociado sobre o legislado. Os acordos travados entre empregados e empregadores sobre direitos laborais, passam a se sobrepor a legislação vigente.

Configurou-se o princípio da intervenção mínima nas relações de trabalho. A legislação da reforma trabalhista, contém regras que facilitam e beneficiam o poder de negociação do empregador sobre a mão de obra do trabalhador, como se esta fosse uma mercadoria. Ela surge sob a alegação que esta norma teria o condão de melhorar as relações entre capital e trabalho. Melhorar o capital e o trabalho para quem?

Neste sentido, Carlos Sacchet de Carvalho comenta:

há, no conjunto da Lei no 13.467/2017, uma lógica que busca diminuir, no marco do direito do trabalho no Brasil, a noção de que a venda da mercadoria força de trabalho trata-se de uma relação entre pessoas, substituindo-a por uma visão que trata essa venda como uma relação entre coisas. (CARVALHO, 2017).

Entendemos, portanto, que a Lei nº 13.467/2017, retirou direitos trabalhistas e conseqüentemente gerou um retrocesso social. Além disso, criou normas individuais, que podem causar prejuízo à saúde do trabalhador, uma vez que este se encontra menos protegido devido a redução interventiva do Estado.

Além desta norma ter causado alterações nos direitos individuais, ela trouxe reflexos no direito coletivo do trabalho, inibindo a democracia sindical e sua autonomia.

A lei alterou e acrescentou, entre outras, as seguintes matérias à CLT: conceito de grupo empresarial e solidariedade de empresas; tempo à disposição do empregador; fontes e interpretação do Direito do Trabalho; sucessão empresarial e responsabilidade do sócio retirante; prescrição geral e intercorrente; registros do empregado; fim das horas “*in itinere*”; trabalho a tempo parcial; horas extras, banco de horas e acordo de compensação; regime de 12 horas x 36 horas; tele trabalho; férias; dano extrapatrimonial; proteção da maternidade; contrato de autônomo; contrato de trabalho intermitente; homologação de acordo extrajudicial; execução trabalhista, entre outros.

As mudanças legislativas trabalhistas, apresentam indícios de descompasso com as premissas constitucionais vigentes, na medida em que afetou a prestação de direitos fundamentais, erigidos pela Constituição de 1988.

Visando uma maior exploração da mão de obra do trabalhador, com a finalidade de fazer com que o empregado permaneça mais tempo disposição deste, criou-se a possibilidade da realização de acordos que flexibilizem a jornada de trabalho e a utilização de banco de horas de trabalho visando a alta produtividade e o lucro desenfreado. Constata-se que na realização desta reforma trabalhista, não foi levado em consideração a proteção e nem a manutenção da saúde do trabalhador.

Neste sistema, são excluídas aquelas pessoas que não estão aptas ao combate, ou seja, os velhos, os doentes, as pessoas mal preparadas, as pessoas que não tem disponibilidade, disciplina ou abnegação. Ou fazem parte do sistema ou ficam à margem da sociedade.

Esta legislação além de reduzir a intervenção do Estado, revogou a obrigatoriedade da presença e fiscalização do sindicato na realização das rescisões trabalhistas²⁵. A partir da Reforma Trabalhista, as rescisões além de serem realizadas no local do trabalho, podem ser realizados

25 Com base nos, §§ 1º, 3º e 7º do Artigo 477 da CLT, que foram revogados, a rescisão de contratos de trabalho com período superior a um ano, eram realizadas nos sindicatos que davam suporte judicial ao empregado.

sem assessoramento jurídico do sindicato a quem faz parte, causando, portanto, prejuízo ao trabalhador que fica a mercê do empregador.

Visando enfraquecer ainda mais o movimento sindical, que visa proteger, mediar a categoria profissional junto as empresas, foi incluído também, na referida norma, clausula que na qual a associação sindical passa a ser de forma voluntária e conseqüentemente a contribuição sindical. Além disso alterou a forma de pagamento da contribuição sindical, que anteriormente era por meio de desconto em folha, passando a ser realizada, de forma obrigatória, por meio de boleto bancário e ser remetido a residência do trabalhador.

Verifica-se que essa regra acaba por exaurir ainda mais o poder de gerência e de sobrevivência dos sindicatos, eis que acabam por perder sócio contribuintes e obtém mais gastos mediante a expedição e remessa do boleto bancário, causando conseqüentemente, enfraquecimento e fragilidade no sindicalismo brasileiro.

A lei da reforma trabalhista possui clausulas que facilitam a demissão do empregado²⁶. Tais facilidades são consideradas como estímulo as empresas que se utilizam da coação, da ameaça de perda de emprego, visando estimular a produtividade do trabalhador. É a “política do medo”²⁷. Dentro desse esquema de atitude autoritário da chefia, desenvolveu-se a discórdia, a competitividade e o isolacionismo entre os funcionários, gerando conseqüentemente desgaste mental. (LIMA, 2006). Desenvolveu-se entre os colegas de trabalho o medo de ser substituído.

Embora a reforma trabalhista tenha sido realizada sob a argumentação de que haveria crescimento econômico, que aumentaria postos de trabalho, verificou-se ao contrário. Depois da mudança da legislação trabalhista, houve aumento do desemprego, o aumento na contratação de empresas terceirizadas com redução de custos. Tanto o desemprego como a redução da remuneração dos trabalhadores, causaram reflexos no direito previdenciário. A redução da remuneração causa redução nos valores dos recolhimentos previdenciários e conseqüentemente, no valor dos benefícios.

26 Trata-se de uma rescisão acordada entre empregador e empregado, tendo regras especiais, que vão desde o recebimento, pela metade, de algumas verbas rescisórias até o levantamento de um percentual do Fundo de Garantia do Tempo de serviço.

27 Ameaças de desemprego.

O valor das aposentadorias, pensões e benefícios estatais reduz o valor da força de trabalho a um mínimo extremo, o que serve de prova aos demais trabalhadores de que se pode viver com “quase nada.” (FALEIROS, 1991, p. 66).

Neste cenário de precarização do trabalho, se por ventura o trabalhador venha a apresentar algum tipo de moléstia, decorrente ou não do trabalho, caso este não seja “descartado”, é encaminhado para o INSS com a finalidade de receber algum tipo de benefício previdenciário decorrente de moléstia incapacitante. Já no campo da saúde, o Sistema Único de Saúde é a porta para esses segurados e para milhares de brasileiros que possuem qualquer tipo de enfermidade causadora ou não, de incapacidade laboral e que precisam realizar tratamento médico.

É através do SUS, este sistema de saúde público e universal, que os trabalhadores realizam seus exames, com a finalidade de diagnóstico de suas moléstias e seu tratamento na busca da saúde e qualidade de vida. É através do SUS, que os trabalhadores vão colher as provas para comprovarem a sua incapacidade laboral junta ao empregador e consequentemente para o Instituto Nacional do Seguro Social.

Embora saibamos que a saúde é fator primordial para que se possa exercer a cidadania, para que se possa, participar do mercado de trabalho, em 2016, no Brasil, sob a administração do presidente golpista Temer, foi instituída a Emenda Constitucional nº 95, com a finalidade de restringir os gastos do Estado, causando reflexo na saúde e na educação, conforme passamos a ver.

A EC nº 95, inseriu no Ato das Disposições Transitórias (ADCT), vários dispositivos que implementaram um novo regime fiscal. Conhecida como a “PEC dos gastos”, ela determina, que a partir de 2017, os limites das despesas primárias do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Ministério Público e da Defensoria da União, equivalerá as despesas primárias do ano anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)²⁸.

A principal finalidade dessa Emenda Constitucional, é estabelecer limites para os gastos públicos da União por duas décadas²⁹, sendo que somente a partir do décimo ano de funcionamento deste regime fiscal, poderá haver alguma alteração na referida Emenda Constitucional.

28 Conforme inciso I e II do § 1º do art. 107 da EC nº 95.

29 Conforme pregoa o art 106 da EC nº 95.

Colacionamos o art. 108, que versa sobre o regramento quanto a alteração da referida Emenda Constitucional:

O Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Parágrafo único. Será admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial.

Esta Emenda Constitucional, que visa restringir gastos, causa sérias limitações nos projetos sociais, congela sistemas de proteção, que deveriam ser encarados como investimento. Desorganiza sistemas de proteção social, que influem na diminuição da desigualdade, que promovem a cidadania e consequentemente, a expansão natural da economia.

Quando comentamos em limitação de projetos sociais, estamos nos referindo ao fato de que a Educação e a saúde³⁰ foram incluídas na “PEC dos gastos”. Assim, os valores determinados com a educação e com a saúde, passaram a também serem “calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior”,³¹ corrigidos também pelo IPCA.

Paulette Dieterlen, no seu artigo intitulado *Derechos, necesidades básicas y obligación institucional*, comenta o quanto a saúde e educação são importantes, como forma de satisfação de necessidades básicas e consequentemente na diminuição da disparidade social.

A Constituição Mexicana discorre, que a pobreza é um problema social e procura encontrar soluções. Menciona, que no México, tanto a educação como a saúde são direitos protegidos constitucionalmente e que são considerados como necessidades básicas

30 Conforme art. 110 da EC 95.

31 Conforme inciso II do art. 110 da EC 95

derechos constitucionales relacionados con la satisfacción de necesidades básicas, como por ejemplo el artículo 3°, que garantiza el derecho a la educación, y el 4°, que prescribe el derecho a la salud. En la actualidad se habla de incorporar a la Constitución Mexicana el derecho a un mínimo de bienestar, que comprendería el derecho a la alimentación. (DIETERLEN, 2001).

Ela completa dizendo, que “*existe en la mayoría de los países un interés en combatir la pobreza por su aspecto disfuncional, puesto que los pobres constituyen un freno para el desarrollo económico de un país* (DIETERLEN, 2001) e que esses pobres, padecem do indispensável para ter autonomia e capacidade para concluir planos de vida. Para essa parte da população, falta-lhes as necessidades básicas, sendo essas de caráter universal e é condição para a autonomia do ser humano.

Doyal, através de Dieterlen nos explica que a saúde é uma necessidade básica

[...] las necesidades básicas son la salud y la autonomía personal. De esta manera, para que las personas puedan actuar y sean responsables, deben tener determinada capacidad física y mental consistente en la posesión de un cuerpo que esté vivo, gobernado por todos los procesos causales relevantes, y deben tener asimismo la competencia mental para deliberar y elegir. La competencia y la capacidad de elección constituyen el nivel más básico de autonomía personal. (DOYAL, 1998).

Doyal, ainda, esclarece que a autonomia refere-se as oportunidades objetivas que permitem que a pessoa atue e esta relaciona-se intimamente com a educação formal. Níveis mínimos de educação desenvolvem as seguintes características:

los agentes tienen la capacidad intelectual para fijar metas de acuerdo con su forma de vida; poseen la suficiente confianza en sí mismos para desear actuar y participar en la vida social; pueden formular fines consistentes y son capaces de comunicarlos a los otros; los agentes perciben sus acciones como propias; tienen la posibilidad de comprender las restricciones empíricas que

dificultan o impiden el logro de sus metas; pueden sentirse responsables de las decisiones que toman y de sus consecuencias. (DOYAL, 1998, p. 160).

Assim, tanto a educação como a saúde são direitos importantes para o desenvolvimento da autonomia global do ser humano e são elementos imprescindíveis à efetivação da cidadania. Por isso, o direito à saúde é um direito constitucional, que deve ser prestado de forma positiva pelo Estado³² a todo cidadão que necessitar.

A restrição de investimento com a saúde da população, causa lesão a um direito que vai além da biologia. Ao limitar os valores da saúde, o Estado está precarizando toda uma série de variáveis que se incluem na concepção de saúde e que são fundamentais ao exercício da democracia.

A Lei nº 8.080/90, através do art. 3º nos traz, um conceito ampliado de saúde, que engloba uma série de fatores

Os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais.

Parágrafo único. Dizem respeito também à saúde as ações que, por força do disposto no artigo anterior, se destinam a garantir às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social. (BRASIL, 2013).

Verifica-se, que também a educação é uma das condições para a saúde e bem estar da população. Daí a nossa surpresa com a limitação de valores frente a uma política social tão relevante que foi consagrado como um direito constitucional.

O art. 6º da Constituição Federal Brasileira estabelece que a saúde é um direito social, juntamente com a educação, a alimentação, o trabalho, a moradia entre outros direitos sociais. Esses direitos possuem como finalidade, assegurar ao indivíduo, mediante prestação de recursos materiais essenciais, uma existência digna.

32 Conforme o art. 2º da Lei nº 8.080/90, “ A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.”

Além do art. 6º da Constituição Federal do Brasil, enfatizamos que os artigos 196 e seguintes da CF, declaram que a saúde é um direito de todos e dever do Estado, sendo ela universal e gratuita, cabendo a este, sua promoção e recuperação. Verifica-se que o Estado, em caráter universal passa a ser o garantidor da saúde da população e este, tem o dever de criar políticas econômicas e sociais para alcançar esse fim. Digam-se políticas públicas positivas e não restritivas, como se observa através da EC nº 95.

Atualmente, com a epidemia do *Coronavirus* está sendo reafirmado a importância do Sistema Único de Saúde, eis que universal, prescindindo de contribuição, de modo que está atendendo a todos, independente de sua condição social. Mesmo sabendo das falhas do SUS, inclusive pelo desvio de dinheiro, corrupção e os próprios efeitos da EC n. 95/16, verificamos que podemos contar com esse sistema que atende a todos de forma gratuita e igualitária. A epidemia do *Coronavirus*, tem demonstrado que todos somos seres humanos e como tais, podemos ser afligidos por este vírus, que pode contaminar as pessoas independente da raça, credo, sexo ou classe social.

Vivemos numa sociedade, constituída de pessoas com condições sociais díspares. Uma sociedade composta por pessoas que não possuem as mínimas condições sociais para terem uma vida digna e tem que dependerem de outros, que detendo o poder econômico podem proporcionar ou negar benefícios sociais. Não pode haver democracia onde a maioria da população não possui autonomia.

Atualmente temos notado a importância da saúde pública em relação a pandemia que se instalou no Brasil. Essa pandemia tem nos feito refletir, que a saúde pública repercute na saúde privada e por consequência na economia. Somente com investimento neste setor teremos uma saúde pública de qualidade. “Quanto mais um país gasta para assegurar serviços públicos, menos cidadãos terão que paga-los por meio de iniciativa privada.” (MARIANO, 2017).

Wailla, rechaça sobre a falta e investimentos na saúde pública

Que direito à saúde se está a falar, quando as escolhas políticas se direcionam a subjugação do público ao privado, à prevalência dos interesses próprios de poder e posse da nossa eterna oligarquia, hoje disfarçada na figura dos “representantes do povo” (que dessa alcunha restam apenas os seus discursos vazios), impondo aos usuários do SUS a dura realidade de espera e sofrimento? Quais eram mesmos os princípios

banalizadores de uma política pública de saúde que coadunasse com a democracia e com a dignidade, esquecidos nos escaninhos daqueles que legitimamente deveriam pô-los em prática? Que independência, autonomia, igualdade, solidariedade esta sendo construída a partir dessas políticas públicas desarticuladas, focalizadas e reducionistas? Que condições tem de progredir esses seres humanos que, doentes e desassistidos, já resignados pela espera sem-fim por qualquer direito, enxergam-se sem esperança? (WAILLA, 2018).

Mariano também desaprova a Emenda Constitucional 95. Ela faz uma análise também faz a análise sobre o reflexo que a PEC faz sobre os poderes a independência dos poderes e de forma figurada ela afirma que esta PEC, é “uma verdadeira morte as políticas públicas de desenvolvimento e inclusão social.

ofendem a dependência e autonomia dos Poderes do Legislativo e Judiciário na medida em que lesionam a autonomia do Ministério Público e demais instituições constitucionais do sistema judiciário e consequentemente o princípio da separação dos poderes. (OLIVEIRA ARANTES ROSSI, 2017). Além disso, para Amaral (2016, p. 671) o estabelecimento da PEC 95/16, resulta em uma verdadeira “morte” das políticas públicas de desenvolvimento e inclusão social, suscitando um agravamento da desigualdade, podendo provocar um imenso retrocesso na pirâmide social brasileira. (MARIANO, 2017).

Já Mariano (2016), nos mostra um enfoque desta EC, que demonstra o quanto a nossa sociedade é antidemocrática

Para Amaral (2016, p. 671) em vez de dismantelar esse cenário de escassez e corrigir as deformidades que tornam o Brasil um dos países mais desiguais do mundo, a Emenda 95 somente aprofunda fortemente esse inaceitável cenário, inserindo no texto constitucional, por 20 anos, institutos que amarram o desenvolvimento socioeconômico. O Novo Regime Fiscal nada mais é do que uma

demonstração cabal que as atuais políticas governamentais priorizam mais o capital do que o trabalho, agindo em nome da defesa dos interesses das classes dominantes em detrimento dos interesses da sociedade. (MARIANO, 2016, p. 280).

Assim como houve precarização no trabalho, na educação e na saúde, no campo previdenciário também.

Esta precarização da Previdência Social, tem se manifestado em vários aspectos. Já vimos na reforma trabalhista e no campo fiscal, com a PEC 55, transformada na EC n. 95/16.

Ao final, queremos tratar um pouco da reforma previdenciária, tentada em 2018 pela PEC n. 287, mas levada à efeito por meio da PEC n. 06/19, transformada no final de 2019 na EC n. 103/19.

Esta EC 103/19, passou a ser imposta, pois não houve qualquer processo de debate com a sociedade e os movimentos sociais, a partir da vitória do governo de Jair Bolsonaro.

Alguns pontos na PEC proposta não vingou na EC 103, especialmente no que respeita aos benefícios assistenciais da LOAS e aos trabalhadores rurais. No benefício assistencial, a proposta inicial elevava para 70 anos a idade para o recebimento deste benefício, elegendo o critério de miserabilidade como condição para este recebimento. No caso dos trabalhadores e trabalhadoras rurais, a proposta elevava a idade para a mesma dos trabalhadores urbanos, bem como impunha uma contribuição mensal pecuniária para eles.

Mas o que passou e hoje é lei não é nada animador, especialmente para a grande maioria dos trabalhadores pobres e vulneráveis, pois são eles que necessitam da Previdência Social. Vejamos resumidamente: A) alteração da base de cálculo dos benefícios, uma vez que até os 20 anos de contribuição tem 60% da média, acrescentando dois pontos por ano a partir de 2021. O que vele dizer que somente com 40 anos de contribuição os segurados podem ter os 100%. E mais, isso vale também para as aposentadorias por invalidez. B) período de transição bastante exíguo, praticamente insignificante, de dois anos apenas para os trabalhadores celetistas que já estavam trabalhando. C) aumento abrupto da carência de cinco anos para os trabalhadores (homens), desde que tenham os 65 anos de idade. D) Na aposentadoria especial, devido ao desgaste do organismo que está em contato com agentes físicos, biológicos e inflamáveis e explosivos, a perversidade é demais. Esses trabalhadores e trabalhadoras passam a ter agregado uma idade mínima extremamente elevada.

Vejamos: no caso de intensidade grave, a idade mínima passa para 55 anos, caso dos mineiros, por exemplo. No caso de intensidade moderada, a idade é de 58 anos e no caso da leve, que abarca a maioria das atividades conhecidas, a idade é de 60 anos, bem próximo dos 62 anos exigidos para as mulheres que não laboram com nenhum agente nocivo à saúde. Citamos somente alguns exemplos, buscando demonstra o retrocesso legal e a perda destes direitos.

3 CONCLUSÃO

Após este estudo realizado, cujo objeto principal é a democracia, concluímos que o processo de construção desta na América latina e no Caribe, se desenvolveu dentro de um contexto histórico e cultural muito semelhante, embora cada país tenha especificidades próprias. Verificou-se que os países que compõe a América Latina passaram por períodos de ditadura e de luta pela (re)democratização.

Esta luta pela (re)democratização foi vencida pelo capitalismo que assume um modelo neoliberal, onde os interesses de uma elite onde a elite privatizou o poder e o projeto ligado a melhoria das condições da população quedaron-se esquecidas. Reinventaram o conceito de democracia, minimizando-a ao sufrágio universal, onde o cidadão é mero espectador.

As reformas que abordamos, a trabalhista e a recém feita nos direitos previdenciários, aliada a EC n. 95/16, que instituiu um congelamento dos chamados gastos (que para nós são investimentos e não gastos), por vinte anos, demonstram essa fase perversa do capitalismo neoliberal.

A lógica do capitalismo é o aniquilamento das garantias sociais da população, que já se encontram em condições de pobreza em contraposição de reformas que beneficiam a burguesia e que ampliam o domínio mercantil.

Esse processo de retrocesso social no que respeita aos direitos sociais, trabalhistas e previdenciários, demonstram a inexistência de qualquer processo democrático no Brasil. Tanto em um caso, como no outro, não houve nenhum processo de discussão com a sociedade civil e seus movimentos. Simplesmente os governos de matiz neoliberal conservadora propuseram as alterações. A reforma trabalhista ainda foi pior, neste sentido. Isso porque os sindicatos foram desmantelados e totalmente desarticulados, bem como a reforma foi por lei ordinária, por lei ordinária, bastando maioria simples no Congresso Nacional para passar. Foi o que aconteceu.

Mas não há mal que dure para sempre, diz o ditado popular. Sempre é possível a contradição, a reação, a criação de uma perspectiva diferente e contrária aos interesses do capital e do autoritarismo que o movimento neoliberal imperante traz consigo. É nisso que acreditamos e por isso fizemos estas reflexões.

REFERÊNCIAS

ADDOR, Felipe. **Teoria democrática e poder popular na América Latina**. Florianópolis: Insular, 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.864, de 24 de setembro de 2013**. Altera o caput do art. 3º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, incluindo a atividade física como fator determinante e condicionante da saúde. Brasília, DF: Presidência da República, [2013].

COUTINHO, Carlos Nelson. **Cidadania e Modernidade**. São Paulo. Perspectiva, 1999.

DEJOURS Christophe. **A banalização da injustiça social**: Rio de Janeiro: FGV, 2007.

DOYAL, Len 1998 “**A theory of human need**”, en Brock, Gillian (ed.) Necessary goods, Our responsibilities to meet others’ needs. New York: Rowman & Littlefield Publisher. In: Carvalho, Sacchet de. Disponível em:
http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8130/1/bmt_63_vis%C3%A3o.pdf

GRAMMONT, Hubert de. Introducción: algunos ejes de reflexión sobre la construcción de la democracia en el campo latinoamericano. In: GRAMMONT, Hubert de (Org.). **La construcción de la democracia en el campo latinoamericano**. Buenos Aires: CLACSO, 2006

JARDIM, Suzane. A reconstrução do mínimo: falsa ordem democrática e extermínio. In: BUENO, Winie; BURIGO, Joanna; MACHADO, Rosana Pinheiro; SOLANO, Esther (Org.). **Tem saída?** Ensaios críticos sobre o Brasil. Porto alegre, RS: Zouk, 2017.

LIMA, Elizabeth Antunes; DEUSDEDIT JUNIOR, Manoel. A relação entre transtorno mental e trabalho - um diagnóstico no setor siderúrgico.

In: Goulart, Iris Barbosa. (Org.). **Temas de Psicologia e Administração**. São Paulo: Casa do Psicólogo. 2006.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, abr. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2359-56392017000100259&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 mar. 2020. DOI: <https://doi.org/10.5380/rinc.v4i1.50289>.

MARKOFF, John. Democracia: transformações passadas, desafios presentes e perspectivas futuras. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 15, n. 32, p. 18-50, jan./abr. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/v15n32/03.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2020.

MENDES, A. M; CRUZ, R. M. Trabalho e saúde no contexto organizacional: vicissitudes teóricas. *In:* A. Tamayo (Org), **Cultura e saúde nas Organizações**, p. 39-55. São Paulo: Artmed, 2004.

PAULETTE, Dieterlen. **Derechos, necesidades básicas y obligación institucional, in Pobreza, desigualdad social y ciudadanía**: los límites de las políticas sociales en América Latina. *In:* CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Org.). Buenos Aires: CLACSO, 2001. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101029063258/3gordon.pdf>

RUBIO, David Sánchez. Uma perspectiva Crítica sobre democracia e direitos humanos. *In:* **Estado e Constituição**: a internalização do direito a partir dos direitos humanos, (org.). MORAIS, Jose Lis Bolzan de, NETO, Alfredo Copetti. Ijuí: Unijuí, 2013.

TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Que democracia? soberania popular ou soberania do mercado? *In:* BOSCHETTI, Ivanete *et. al.* (Org.). **Capitalismo em Crise, Política Social e Direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

WAILLA, Liane de Alexandre. **SUS (Sistema Único de Saúde)**: conquistas, desafios políticos e bioética. Curitiba: Juruá, 2018.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra Capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2003.

WOOD, Ellen Meiksins. Estado, democracia e globalização. *In*: BORON, Atílio; AMADEO, Javier; GONZÁLEZ, Sabrina (Org.). **A teoria marxista hoje**: problemas e perspectivas. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). São Paulo: Expressão Popular, 2007.

AS POLÍTICAS DE SAÚDE NO BRASIL E SEUS IMPACTOS NA QUALIDADE DE VIDA DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

Marcia Leite Borges³³

Danieli Veleda Moura³⁴

Hemerson Luiz Pase³⁵

Ana Paula Dupuy Patella Pase³⁶

Carícia Hercília A. Oliveira dos Santos³⁷

Manuela Medeiros Parada³⁸

Racquel Nagem Daier Nogueira³⁹

Josieli Santini⁴⁰

33Pós-doutoranda em Direito (FURG)/Pesquisadora colaboradora (USP). Atua como pesquisadora voluntária no Núcleo de Estudos em Políticas Públicas e Opinião (NEPPU/FURG) E-mail: 1212.marcia@gmail.com.

34Pós-doutoranda em Direito (FURG)/Pesquisadora colaboradora (USP). Atua como pesquisadora voluntária no Núcleo de Estudos em Políticas Públicas e Opinião (NEPPU/FURG). E-mail: danieliveledamoura@yahoo.com.br.

35Doutor em Ciência Política e Mestre em Desenvolvimento (UFRGS). Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social da FURG. Coordenador do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas e Opinião (NEPPU/FURG). E-mail: hemerson.pase@gmail.com.

36Doutoranda em Ciência Política na UFRGS. Atua como pesquisadora voluntária no Núcleo de Estudos em Políticas Públicas e Opinião (NEPPU/FURG). E-mail: anapaulapatella@gmail.com.

37Mestranda em Direito e Justiça Social (FURG). Atua como pesquisadora voluntária no Núcleo de Estudos em Políticas Públicas e Opinião (NEPPU/FURG). E-mail: caricia.h.adv@gmail.com.

38Mestranda em Direito e Justiça Social (FURG). Atua como pesquisadora voluntária no Núcleo de Estudos em Políticas Públicas e Opinião (NEPPU/FURG). E-mail: manu.parada@hotmail.com.

39Mestranda em Ciências Jurídico-Políticas, Menção em Direito Constitucional, pela Universidade de Coimbra. Atua como pesquisadora voluntária no Núcleo de Estudos em Políticas Públicas e Opinião (NEPPU/FURG). E-mail: racquel.daier@gmail.com.

40Graduanda em Relações Internacionais (FURG). Atua como pesquisadora voluntária no Núcleo de Estudos em Políticas Públicas e Opinião (NEPPU/FURG). E-mail: josi_santini@hotmail.com.

Resumo

Estudos apontam que as pessoas com deficiência são mais propensas à pobreza e essa condição social também aumenta a incidência de problemas de saúde. Além disso, aproximadamente 50% das pessoas com deficiência não têm como pagar por seu tratamento. Considerando que a saúde se constitui no pleno bem-estar físico, mental e social do indivíduo, sendo um elemento primordial para a obtenção da qualidade de vida, torna-se extremamente relevante estudar a efetividade dos serviços de saúde prestados às pessoas com deficiência. Nesse sentido, buscase responder a seguinte problemática: Como tem sido tratada a questão da deficiência dentro das políticas públicas de saúde no país? A hipótese de resposta ao questionamento é a de que o Estado não tem interesse de fato nas demandas que possibilitariam a melhoria na qualidade de vida das pessoas com deficiência, o que ocorre são respostas a algumas demandas, fruto da pressão de grupos que lutam pelo direito desse segmento social. Assim, o presente artigo objetiva investigar o impacto dos serviços de saúde na qualidade de vida das pessoas com deficiência. Optou-se pela realização de uma pesquisa bibliográfica, iniciando pela identificação do marco legal e dos autores relevantes sobre a temática. Também será realizada uma coleta de dados secundários em instituições governamentais e de pesquisa com intuito de coletar dados que possam descrever o panorama do tratamento dado às pessoas com deficiência no âmbito da saúde no país.

Palavras-chave: Pessoa com deficiência. Qualidade de Vida. Política Pública. Política de Saúde. NEPPU.

1 INTRODUÇÃO

As pessoas com deficiência necessitam superar diariamente inúmeras barreiras, desde arquitetônicas até aquelas de cunho socioeconômico. Estudos apontam que as pessoas com deficiência são mais propensas à pobreza e essa condição social também aumenta a incidência de problemas de saúde. Além disso, aproximadamente 50% das pessoas com deficiência não têm como pagar por seu tratamento.

Considerando que a saúde se configura no pleno bem-estar físico, mental e social do indivíduo, sendo um elemento primordial para a obtenção da qualidade de vida, torna-se relevante estudar a efetividade dos serviços de saúde prestados às pessoas com deficiência, juntamente com a preocupação estatal em lidar com essas questões.

Nesse sentido, o presente trabalho busca responder a seguinte problemática: Como tem sido tratada a questão da deficiência dentro das políticas públicas de saúde no país? Para tal questionamento, trabalhou-se com a hipótese de que o Estado não tem interesse de fato nas demandas que possibilitariam a melhoria na qualidade de vida das pessoas com deficiência, o que ocorre são respostas a algumas demandas, fruto da pressão de grupos que lutam pelo direito desse segmento social.

Assim, o presente artigo objetiva investigar o impacto dos serviços de saúde na qualidade de vida das pessoas com deficiência. Optou-se pela realização de uma pesquisa bibliográfica, iniciando pela identificação do marco legal e dos autores relevantes sobre a temática. Também será realizada uma coleta de dados secundários em instituições governamentais e de pesquisa com intuito de coletar dados que possam descrever o panorama do tratamento dado às pessoas com deficiência no âmbito da saúde no país.

O artigo está dividido em três tópicos. O primeiro aborda as conceituações da qualidade de vida, o tópico seguinte apresenta um breve relato da evolução no cuidado à saúde da Pessoa com deficiência no Brasil e no tópico terceiro é realizada a análise da qualidade da saúde das pessoas com deficiência após a Constituição Federal de 1988.

2 CONCEITUAÇÃO DE QUALIDADE DE VIDA

São diversos os segmentos da sociedade que se apropriam do termo qualidade de vida, utilizando-o, segundo Almeida *et al.* (2012, p. 15) para “resumir melhorias ou um alto padrão de bem-estar na vida das pessoas, sejam elas de ordem econômica, social ou emocional”. Isso se dá em função, do termo possibilitar “muitos significados, que refletem conhecimentos, experiências e valores de indivíduos e coletividades que a ele se reportam em variadas épocas, espaços e histórias diferentes, sendo, portanto, uma construção social com a marca da relatividade cultural.” (MINAYO HARTZ; BUSS, 2000, p. 8).

Assim, o conceito de qualidade de vida “encontra-se numa fase de construção de identidade” (ALMEIDA 2012, p. 15) e em razão da sua “complexidade e utilização por diversas áreas de estudo [...] a falta de consenso conceitual é marcante.” (PEREIRA, TEIXEIRA; SANTOS, 2012, p. 241). Essa seria a razão de encontrarmos na literatura diversas interpretações. Para Pereira, Teixeira e Santos (2012) qualidade de vida tem sua abordagem reduzida, por muitos autores, ao sinônimo de saúde.

Todavia, este conceito tem evoluído “desde concepção basicamente materialista, primando pelos aspectos objetivos de nível de

vida, passando à perspectiva onde os aspectos subjetivos constituem o elemento fundamental.” (LLOBET *et al*, 2011, p. 241). Sendo visível que, “a forma como é abordada e os indicadores adotados estão diretamente ligados aos interesses científicos e políticos de cada estudo e área de investigação, bem como das possibilidades de operacionalização e avaliação.” (2011, p. 241).

Uma das definições mais utilizadas é a de Minayo, Hartz e Buss (2000, p. 8) que diz que qualidade de vida é “uma noção eminentemente humana, que tem sido aproximada ao grau de satisfação encontrado na vida familiar, amorosa, social e ambiental e à própria estética existencial”. Ainda, seguindo esses autores “pressupõe a capacidade de efetuar uma síntese cultural de todos os elementos que determinada sociedade considera seu padrão de conforto e bem-estar. (2000, p. 8).

A definição utilizada para nortear esse trabalho é a apresentada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) que define “qualidade de vida” como “a percepção do indivíduo sobre posição na vida, dentro do contexto dos sistemas de cultura e valores nos quais está inserido e em relação aos seus objetivos, expectativas, padrões e preocupações.” (OMS, 1997, p. 1). Essa escolha se deu, em razão dessa definição contemplar, junto com as concepções objetivas, as percepções e expectativas subjetivas sobre a vida do indivíduo, e por ser uma conceituação reconhecida internacionalmente.

Para que se consiga melhorar a qualidade de vida, em especial da pessoa com deficiência, é preciso a articulação entre diversas instituições tanto públicas como privadas e a conscientização dos diversos atores envolvidos na implementação das ações estatais.

2.1 O CONTEXTO DA EVOLUÇÃO NO CUIDADO À SAÚDE DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA NO BRASIL

A situação das pessoas com deficiência nos primeiros trezentos anos de história do Brasil é de difícil caracterização em função da falta de dados. Contudo, sua realidade em geral, não se diferenciava do restante das sociedades. De acordo com os poucos relatos, elas eram, em geral, tratadas em “Casas de Misericórdia” para os pobres, tendo em conta a realidade destas pessoas estar, em grande parte, vinculada ao contexto de miséria e vulnerabilidade. (SILVA, 1987).

A continuidade histórica dos tratamentos disponibilizados às pessoas com deficiência se manteve no caráter assistencialista e destinadas a certos tipos de deficiência como aos surdos e aos cegos, que viviam em internatos até a segunda metade do século XX. (MAIOR,

2015, p. 1). Basicamente a sociedade os oprimia restringidos seus direitos ficando sob tutela da família os de instituições. (LANNA JR, 2010).

No Brasil, após a segunda metade do século XX, “os indivíduos com deficiência começaram a ser considerados cidadãos com seus direitos e deveres de participação na sociedade, no entanto, ainda numa abordagem assistencial.” (FERNANDES; SCHLESNER; MOSQUERA, 2011, p. 139). Ainda que de forma inicial, essa evolução foi muito importante e foi influenciada pelo movimento que surgiu nos Estados Unidos e na Inglaterra nos anos de 1960 e início de 1970, denominado Movimento de Vida Independente:

[...] movimento, filosofia, serviços, equipamentos centros e processo, em relação aos quais as figuras centrais são os cidadãos com deficiência que se libertaram ou estão em vias de se libertar da autoridade institucional e/ou familiar a fim de viverem com dignidade, autonomia, e independência na comunidade. (SASSAKI, 2001, p. 7).

Vida independente para uma pessoa com deficiência é a conquista de seu empoderamento, possibilitando sua participação nas questões que envolvam a sua própria realidade e todo o seu contexto. (SASSAKI, 2001). Esse movimento trouxe uma grande mudança de paradigma em relação à visão das pessoas com deficiência quanto a si próprias.

O final da década de 1970 e início dos anos de 1980 se caracterizou pelo ativismo político em todo o Brasil, ocorrendo diversas mobilizações organizadas por pessoas com deficiência. Estas mobilizações tiveram como consequência o nascimento do Movimento Social das Pessoas com Deficiência. Em 1979, foi criada a “Coalisão Pró-Federação Nacional de Entidades de Pessoas Deficientes” com o objetivo de “organizar uma federação nacional de entidades de pessoas com deficiência que se ocupasse de articular o movimento nacionalmente” (LANNA JR, 2010, p. 34), sendo politicamente contrário “ao caráter de caridade que marcou historicamente as ações voltadas para esse público.” (2010, p. 35).

É preciso ter em conta que, no Brasil, o movimento de pessoas com deficiência buscou “refinar conceitos e mudar paradigmas, criando uma base sólida para a construção de uma nova perspectiva sobre a deficiência” (LANNA JR, 2010, p. 16), mas na atualidade não existe um movimento único. Isto porque, dados os variados tipos de incapacidade muitas das necessidades se tornam particulares para determinado grupo.

Concomitantemente, ocorria no país o Movimento para a Reforma Sanitária, constituído inicialmente por profissionais da área da saúde, mas que durante a sua trajetória teve a incorporação de diversos atores da sociedade civil. Este movimento se reivindicava a “construção de uma nova política de saúde efetivamente democrática, tomando por base a equidade, a justiça social, a descentralização, universalização e unificação como elementos essenciais para a reforma do setor.” (MOCINHO; ZORZI, 2004, p. 50).

Ocorreram alguns desdobramentos do movimento da Reforma Sanitária Brasileira, entre eles a luta por qualidade no sistema de tratamento psiquiátrico. Este movimento foi denominado como Reforma Psiquiátrica realizando diversas denúncias:

- denúncias e mobilizações pela humanização dos hospitais psiquiátricos tanto públicos quanto privados, alguns foram identificados como verdadeiros campos de concentrações;
- denúncia da indústria da loucura nos hospitais privados conveniados do então INAMPS; · denúncia e reivindicações por melhores condições de trabalho nos hospitais psiquiátricos, principalmente no Rio de Janeiro;
- primeiras reivindicações pela expansão de serviços ambulatoriais em saúde mental, apesar de o movimento não ter ainda bem claro como deveriam ser organizados tais serviços. (VASCONCELOS, 2010, p. 23).

Assim, o movimento da Reforma Psiquiátrica, reivindicava melhores condições de trabalho aos profissionais de saúde e a humanização do tratamento das pessoas com deficiência mental/intelectual internadas em manicômios no país. Tendo em conta, as situações precárias, onde os internos viviam “confinados e isolados de tudo e de todos, até a morte. Muitos eram submetidos à camisa de força e a técnicas violentas como a lobotomia e o eletrochoque.” (BERNARDO, 2018). Como afirmam Gonçalves e Sena (2001):

O que se [...] [esperava] da reforma psiquiátrica não [...] [era] simplesmente a transferência do doente mental para fora dos muros do hospital, — confinando-o à vida em casa, aos cuidados de quem puder assisti-lo ou entregue à própria sorte. [...] [Esperava-se], muito mais, o resgate ou o

estabelecimento da cidadania do doente mental, o respeito a sua singularidade e subjetividade, tornando-o sujeito de seu próprio tratamento sem a ideia de cura como o único horizonte. [...] [Esperava-se], assim, a autonomia e a reintegração do sujeito à família e à sociedade. (GONÇALVES; SENA, 2001, p. 51).

Nesse sentido, “a Reforma Sanitária e Psiquiátrica se caracteriza como um processo de caráter permanente e em curso, que geram reflexões e transformações a um só tempo, nos campos assistencial, cultural e conceitual.” (TRABUCO; SANTOS, 2015, p. 7). Segundo a FIOCRUZ (s.d.), “as propostas da Reforma Sanitária resultaram, finalmente, na universalidade do direito à saúde, oficializado com a Constituição Federal de 1988 e a criação do Sistema Único de Saúde (SUS)”. Esse passo foi determinante para as ações que possibilitam uma melhora na qualidade de vida das pessoas com deficiência.

2.2 A SAÚDE DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A promulgação da Constituição Federal de 1988 reconheceu por parte do Estado a responsabilidades para com a saúde e o cuidado das pessoas com deficiência: “é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas [...] [com] deficiência.” (BRASIL, 1988, Art. 23).

Aliado a isso, em seu o artigo 196, a Constituição Federal de 1988 institui a saúde como direito de todos (BRASIL, 1988, Art. 196) através da criação do Sistema Único de Saúde - SUS. Contudo, o acesso à saúde não tem sido de fácil, principalmente quando se trata de enfermidades que necessitam de tratamentos especializados. Essa dificuldade se amplia no caso das pessoas com deficiência. No ano de 1989, foi aprovada a Lei nº 7.853/89 que dispõe sobre o apoio às pessoas com deficiência apresentando ações para promover o bem-estar destes indivíduos em diversas áreas, entre elas a saúde:

Parágrafo único. Para o fim estabelecido no caput deste artigo, os órgãos e entidades da administração direta e indireta devem dispensar, no âmbito de sua competência e finalidade, aos assuntos objetos esta Lei, tratamento prioritário

e adequado, tendente a viabilizar, sem prejuízo de outras, as seguintes medidas: [...]

II - na área da saúde:

- a) a promoção de ações preventivas, como as referentes ao planejamento familiar, ao aconselhamento genético, ao acompanhamento da gravidez, do parto e do puerpério, à nutrição da mulher e da criança, à identificação e ao controle da gestante e do feto de alto risco, à imunização, às doenças do metabolismo e seu diagnóstico e ao encaminhamento precoce de outras doenças causadoras de deficiência;
- b) o desenvolvimento de programas especiais de prevenção de acidente do trabalho e de trânsito, e de tratamento adequado a suas vítimas;
- c) a criação de uma rede de serviços especializados em reabilitação e habilitação;
- d) a garantia de acesso das pessoas portadoras de deficiência aos estabelecimentos de saúde públicos e privados, e de seu adequado tratamento neles, sob normas técnicas e padrões de conduta apropriados;
- e) a garantia de atendimento domiciliar de saúde ao deficiente grave não internado;
- f) o desenvolvimento de programas de saúde voltados para as pessoas portadoras de deficiência, desenvolvidos com a participação da sociedade e que lhes ensejem a integração social. (BRASIL, 1989, art. 2º, Par. Único).

Foram inúmeros os instrumentos legais que abordam a promoção dos direitos das pessoas com deficiência, entre eles o cuidado à saúde. Mas as ações concretas para isso, sempre ficaram muito aquém das necessidades desse segmento social e mesmo a tendo seus direitos garantidos constitucionalmente:

[...] ainda é vigente o imaginário da caridade e do favor para com as minorias. É necessário um trabalho de “conscientização” e validação destes direitos. As ações não se restringem à saúde, mas devem ser intersetoriais; a comunicação, a interação e a ação conjunta entre os setores fazem-

se necessárias. (OTHERO; AYRES, 2012, p. 229-230).

Indo ao encontro da “preservação da autonomia das pessoas na defesa de sua integridade física, e moral” (um dos princípios que regem o SUS), da Lei nº 8.080/1990 que “dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências” (BRASIL, 1990, Art. 7º), o Ministério da Saúde instituiu, através da Portaria nº 1.060 de 5 de junho de 2002, a Política Nacional de Saúde da Pessoa com Deficiência (PNSPCD).

É certo que, a construção da Política Nacional da Saúde da Pessoa com Deficiência é fruto da luta das pessoas com deficiência e de diversos atores da sociedade civil do país, além das inúmeras mobilizações de organizações internacionais que lutam pelos direitos das pessoas com deficiência. Essa política se centrou em seis diretrizes a serem executadas pelas três esferas da gestão pública.

A primeira diretriz da PNSPCD é a “promoção da qualidade de vida”, tendo por objetivo a igualdade de oportunidades das pessoas com deficiência perante a sociedade, promovendo um ambiente saudável, acessível e proporcionando a sua inclusão sociocultural:

Especificamente na área da Saúde, buscar-se-á tornar acessíveis as unidades de saúde, por meio do cumprimento da normatização arquitetônica [...], e assegurar a representação das pessoas com deficiência nos Conselhos de Saúde, viabilizando sua participação na proposição de medidas, no acompanhamento e na avaliação das ações levadas a efeito nas esferas municipal, estadual e federal. (BRASIL, 2010, p. 17).

A segunda diretriz se relaciona à “prevenção de deficiências”, que visa implementar ações no sistema de saúde de prevenção da deficiência:

[...] tendo em vista que cerca de 70% das ocorrências são evitáveis ou atenuáveis, com adoção de medidas apropriadas e oportunas. Ações em imunização; acompanhamento às gestantes (em especial as de risco); exames para os recém-nascidos; acompanhamento do crescimento infantil; acompanhamento aos diabéticos; hipertensos e pessoas com hanseníase, prevenção

de acidentes (domésticos, no trânsito e no trabalho) e de violências (álcool/drogas). (BRASIL, 2010, p. 9).

A terceira diretriz é a “atenção integral à saúde”, diz respeito aos esforços necessários no âmbito do SUS e de seus parceiros o atendimento integral das necessidade das pessoas com deficiências, tendo em vista que “toda pessoa com deficiência tem o direito de ser atendida nos serviços de saúde do SUS, desde os Postos de Saúde e Unidades de Saúde da Família até os Serviços de Reabilitação e Hospitais.” (BRASIL, 2010, p. 9-10). A quarta diretriz visa a “melhoria dos mecanismos de informação”, ou seja, buscar aprimorar os sistemas de coleta e processamento das informações relacionadas as pessoas com deficiência, além de facilitar canais de contato para com estas pessoas. (BRASIL, 2010).

A quinta diretriz diz respeito a “capacitação de recursos humanos”, tendo em vista a preocupação em manter os profissionais, responsáveis pelo tratamento, reabilitação e cuidado, sempre atualizados e devidamente capacitados ao desenvolvimento das atividades que melhorem o bem-estar das pessoas com deficiência. (BRASIL, 2010). A sexta diretriz aborda a “organização e funcionamento dos serviços”, objetivando:

[...] que os serviços de atenção às pessoas com deficiência se organizem como uma rede de cuidados, de forma descentralizada, intersetorial e participativa, tendo as Unidades Básicas de Saúde (ou Saúde da Família) como porta de entrada para as ações de prevenção e para as intercorrências gerais de saúde da população com deficiência. (BRASIL, 2010, p. 13-14).

É importante observar que todas as diretrizes apresentadas acima, estão relacionadas entre si, em uma relação íntima de causa e consequência buscando, ao fim ao cabo, o bem-estar das pessoas com deficiência. O bem-estar” é entendido como um conjunto de elementos necessários à manutenção da qualidade de vida de um indivíduo ou população. Fazendo uma análise é possível perceber a primeira diretriz “promoção da qualidade de vida”, como resultado das demais diretrizes, tendo em conta os elementos contemplados.

2.2.1 Contribuições da Política Nacional da Saúde da pessoa com deficiência para a qualidade de vida

Como visto, anteriormente, a qualidade de vida é composta por inúmeros elementos, dentre eles a saúde tem um papel fundamental. No caso das pessoas com deficiência a promoção e manutenção da saúde se dá através de diversos

serviços que realizam diagnóstico, avaliação funcional e de reabilitação. Essas ações são essenciais para prevenir, inibir ou minimizar as limitações funcionais objetivando maior independência e melhor qualidade de vida e inclusão social. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2008, p. 13).

No ano de 2012, foi instituída a Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência no âmbito do Sistema Único de Saúde., através da Portaria nº 793, de 24 de abril de 2012, essa portaria institui a rede de cuidados à pessoa com deficiência no âmbito do sistema único de saúde. Mas foi no ano de 2015 com Estatuto da Pessoa com deficiência, Lei 13.146 de 06 de julho de 2015 que apresentou uma grande mudança e trouxe uma inclusão social significativa, a troca do termo portador de deficiência para “pessoa com deficiência (PCD) passou a abranger uma gama extensa de indivíduos, termo que hoje é consolidado, foi fruto de toda transformação histórica e busca por igualdade de direitos.

Sobre as interações sociais das pessoas com deficiência, Vygotsky apontou que: o que decide o desenvolvimento de uma pessoa, em última instância, não é a deficiência em si mesmo, mas suas consequências sociais, sua realização psicossocial. Os processos de compensação tampouco estão orientados a completar diretamente a deficiência, o que na maior parte das vezes é impossível, mas destina-se a superar as dificuldades que a deficiência cria. (VYGOTSKY, 1996, p. 18).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das diversas abordagens conceituais que destacam a importância social e científica da qualidade de vida, optou-se pela definição da Organização Mundial da Saúde (OMS), especialmente por englobar além das percepções objetivas, as percepções e expectativas subjetivas, bem como pelo seu reconhecimento no cenário Internacional.

Visando melhorias na qualidade de vida das pessoas com deficiência, faz-se necessário que haja uma articulação entre as instituições públicas e privadas, assim como a conscientização por parte dos atores sociais responsáveis pela implementação das políticas públicas para que de fato se obtenha uma resposta do Estado.

No período marcado pela Reforma Sanitária e Psiquiátrica, pode-se constatar que as pessoas que se encontravam excluídas do processo de produção e representação social, carentes de proteção social, saíram às ruas para pleitear por uma Política Pública que garantissem seus direitos e, conseqüentemente, transformaram-se em sujeitos de direitos.

Com advento da Constituição Federal surgiram vários mecanismos legais que tratam da promoção dos direitos das pessoas com deficiência, especialmente o cuidado à saúde. Contudo as ações desenvolvidas, na maior parte das vezes continuam muito abaixo de suas necessidades. Tendo em vista, que o direito à saúde, abrange o direito de estar sadio, bem como o de ser tratado e se preparar profissionalmente, além do direito à prevenção de doenças.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Marco Antonio Bettine. de; GUTIERREZ, Gustavo Luiz. Índices de Qualidade de Vida no Brasil: instrumento para análise crítica dos indicadores e das políticas públicas. **Revista Gestão Industrial**, Ponta Grossa, v. 3, n. 3, p. 148-159, 2007. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232000000100002>.

BARNES, Colin. **Independent Futures**: policies practices and the illusion of inclusion. *Centre fro Disability Studies, School of Sociology and Social Policy, University of Leeds*, 2006.

BARNES, Colin; MERCER, Geoffrey. **Exploring disability**. 2. ed. Polity, Cambridge, UK, 2010.

BERNARDO, André. **Saúde mental**: a evolução dos tratamentos psiquiátricos no Brasil. 2018. Disponível em: <https://saude.abril.com.br/mente-saudavel/saude-mental-a-evolucao-dos-tratamentos-psiquiatricos-no-brasil/>. Acesso em: 25 set. 2019.

BIERNACKI, Patrick.; WALDORF, Dan. *Snowball sampling: problems and techniques of chain referral sampling*, **Sociological Methods & Research**, Thousand Oaks, CA, v. 10, n. 2, 1981.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 25 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência [Estatuto da Pessoa com Deficiência]. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 20 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989**. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1989]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7853.htm. Acesso em: 21 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm. Acesso em: 25 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Saúde da Pessoa com Deficiência**: diretrizes, políticas e ações. [s. d.]. Disponível em: <http://www.saude.gov.br/saude-de-a-z/saude-da-pessoa-com-deficiencia>. Acesso em: 16 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **Política Nacional de Saúde da Pessoa com Deficiência**. Brasília: Ministério da Saúde, 2010.

FERNANDES, Lorena Barolo; SCHLESENER, Anita; MOSQUERA, Carlos. Breve Histórico da Deficiência e seus Paradigmas. **Revista do**

Núcleo de Estudos e Pesquisas Interdisciplinares em Musicoterapia, Curitiba, v. 2, p. 132-144, 2011.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ). **Reforma Sanitária**. [s.d.]. Disponível em: <https://pensesus.fiocruz.br/reforma-sanitaria>. Acesso em: 24 ago. 2019.

FONTES, Fernando. **Pessoas com Deficiência em Portugal**. Lisboa, PT: FUNDAÇÃO FRANCISCO MANUEL DOS SANTOS, 2016.

GONÇALVES, Alda Martins; SENA, Roseni Rosângela de. A Reforma Psiquiátrica no Brasil: contextualização e reflexos sobre o cuidado com doente mental na família, Ribeirão Preto, **Revista Latino-americana de Enfermagem** v. 9, n. 2, Revista Latino-americana de Enfermagem. 2001.

KNECHTEL, Maria do Rosário. **Metodologia da pesquisa em educação**: uma abordagem teórico-prática dialogada. Curitiba: Intersaberes, 2014.

LANNA JR, Mário Cléber Martins. O Movimento Político das Pessoas com Deficiência. **Bengala Legal**, Rio de Janeiro, 18 dez. 2011. Disponível em: <http://www.bengalalegal.com/movimento-historia-pcd>. Acesso em: 20 jun. 2018.

LIPSKY, Michael. **Street-Level Bureaucracy**: dilemmas of the Individual in Public Service. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LLOBET Montserrat Puig; ÁVILA, Nuria Rodríguez; FARRÀS, Jaume Farràs; CANUT, Maria Teresa Lluch. Qualidade de vida, felicidade e satisfação com a vida em anciãos com 75 anos ou mais, atendidos num programa de atenção domiciliária. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, Ribeirão Preto, v. 19, n. 3, p. 1-8, maio/jun. 2011.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania** - FGV, Rio de Janeiro, v. 19, n. 65, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/10870/40890>.

MAIOR, Izabel. **Breve trajetória histórica do movimento das pessoas com deficiência**. 2015. Secretaria dos Direitos da Pessoa com Deficiência, SP. Disponível em: <http://violenciaedeficiencia.sedpcd.sp.gov.br/pdf/textosApoio/Texto2.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; HARTZ, Zulmira Maria de Araújo and BUSS, Paulo Marchiori. Qualidade de vida e saúde: um debate necessário. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 5 n. 1, p. 7-18, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v5n1/7075.pdf>.

MOCINHO, Rejane Roester; ZORZI, Nelci Terezinha. Implementação do SUS, uma Análise de sua Trajetória. *In*: KUJAWA, Henrique. (Coord.) **Luta pelo direito humano à saúde**: experiência de Passo Fundo. Passo Fundo: Meritus, 2004.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Escritório Brasil (1958). **Discriminação em Matéria de Emprego e Ocupação** – Convenção 111. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/node/472>. Acesso em: 27 nov. 2015.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Constituição da Organização Mundial da Saúde**. 1946. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%BAde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html>. Acesso em: 30 set. 2019.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Measuring quality of life**: the world health organization quality of life instruments. 1997. Disponível em: http://www.who.int/mental_health/media/68.pdf.

OTHERO, Marília Bense; AYRES, José Ricardo de Carvalho Mesquita. Necessidades de Saúde da Pessoa com Deficiência: a perspectiva dos sujeitos por meio de histórias de vida. **Comunicação Saúde Educação**, v. 16, n. 40, p. 219-33, jan./mar. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/icse/v16n40/aop1212.pdf>. Acesso em: 30 set. 2019.

PEREIRA, Érico Felden; TEIXEIRA, Clarissa Stefani; SANTOS, Anderlei dos. Qualidade de vida: Abordagens, Conceitos e Avaliação. **Revista Brasileira de Educação Física e Esporte**, São Paulo, v. 26, n. 2, 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1807-55092012000200007>.

SASSAKI, Romeu Kazumi. Conceito de Vida Independente. *In: Vida Independente: na era da sociedade inclusiva*. São Paulo: RNR, 2001.

SILVA, Otto Marques. **A Epopeia Ignorada: A Pessoa Deficiente na História do Mundo de Ontem e de Hoje**. São Paulo: CEDAS. 1987.

TRABUCO, Karem Emannelly de Oliveira; SANTOS, Diajine da Silva. **Da Reforma Sanitária a Reforma Psiquiátrica: os movimentos sociais e a conquista de direitos**. *In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS*, 7., 2015, Maranhão. **Anais [...]**. Maranhão: Universidade Federal do Maranhão 7., 2015. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo3/da-reforma-sanitaria-a-reforma-psiuiatrica-os-movimentos-sociais-e-a-conquista-de-direitos.pdf>. Acesso em: 25 set. 2019.

VASCONCELOS, Eduardo Mourao. *Saúde Mental e Serviço Social: O desafio da subjetividade e da interdisciplinaridade*. (Org.). 5. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

VINUTO, Juliana. Amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Revista Temáticas**, Campinas, v. 22, n. 44, p. 203-220, ago./dez. 2014. Disponível em: <https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/tematicas/article/download/2144/1637>. Acesso em: 10 mar. 2017.

POLÍTICAS PÚBLICAS E ECONOMIA SOLIDÁRIA: BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DO FOMENTO À AGRICULTURA FAMILIAR NO CONTEXTO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Hector Cury Soares⁴¹
Adriano Barbosa Mendonça⁴²

Resumo

Este trabalho tem como objetivo principal apresentar e analisar as variáveis que caracterizam o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Institucionalizado ainda na década de 1950, o programa foi encampando outras finalidades desde a sua entrada na agenda política e, na atualidade, articula a produção e a comercialização de gêneros alimentícios – adquiridos diretamente da agricultura familiar - que são destinados para o consumo dos escolares da rede pública de ensino. Assim, concilia-se a resolução de dois problemas de longa data do contexto brasileiro: o combate a fome com a inclusão produtiva no campo. Diante dos benefícios multidimensionais advindos com a execução do programa, a presente pesquisa será focada no fomento do trabalho campesino como política pública de desenvolvimento regional. Para tanto, num primeiro momento, descrever-se-á brevemente a conjuntura excludente da lógica capitalista que privilegia a competitividade e o individualismo no livre mercado, apresentando-se na sequência, experiências alternativas de empreendimentos cujas relações são baseadas na solidariedade. Nesse contexto, finalmente, o fomento à agricultura familiar propiciado pela vigência do PNAE irá ser analisado através de referencial bibliográfico específico. O

41 Professor Adjunto dos Cursos de Graduação em Direito e Mestrado em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Coordenador do Projeto de Pesquisa-Ação CIDIJUS (Cidadania, Direitos e Justiça). Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Graduado em Direito pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Advogado.

42 Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande - FURG (2015). Especialista em Direito Penal pela Faculdade de Direito Professor Damásio de Jesus (2018). Mestrando em Direito e Justiça Social pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG.

método a ser utilizado é o dedutivo e a pesquisa bibliográfica, partindo das discussões a respeito da Economia Solidária, Agricultura Familiar e o PNAE, de forma articulada, analisar-se-á os impactos da referida política pública no fortalecimento do pequeno agricultor rural.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Economia Solidária. Agricultura Familiar. PNAE.

1 INTRODUÇÃO

A economia capitalista por essência é acumuladora e estimula a competição entre os atores envolvidos no mercado de produção de bens e oferta de serviços. Tanto quem demanda como quem oferta buscam equilíbrio entre qualidade a um preço acessível. Apesar de aparentemente ser benéfica, a essência competitiva apresenta-se como ameaça para aqueles que são subjugados no ciclo de produção e consumo. Isso, num contexto de economia globalizada, significa que a iniciativa de pequenas atividades produtivas mostra-se arriscada, pois o mercado, ingenuamente percebido como livre, é dominado por conglomerados que tornam a competição profundamente desigual graças a capacidade que detém os grandes empreendimentos de conter os pequenos.

Apesar desse ambiente hostil, os 240,7 milhões de toneladas de alimentos estimados para a produção agrícola no Brasil em 2019⁴³ fatalmente entrarão no ciclo de produção e consumo e, nessa perspectiva, questiona-se: como proteger os pequenos agricultores e prover alimentação de qualidade a população de forma simultânea. Nesse contexto, o presente trabalho irá analisar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como política pública cujas diretrizes são: mitigar o problema da insegurança alimentar e evitar o êxodo rural, através do fortalecimento da agricultura familiar.

43 Essa é a estimativa levantada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o ano de 2019, segundo o Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA). Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25665-estimativas-de-setembro-indicam-safra-recorde-de-graos-para-2019>. Acesso em: 07 dez. 2019.

Sendo este o horizonte a ser analisado, além deste tópico introdutório e do momento conclusivo, o presente trabalho articulará ainda quatro tópicos convergentes. Num primeiro momento, portanto, serão tomadas breves considerações a respeito da lógica excludente do mercado capitalista, apresentando-se na sequência algumas experiências alternativas de associação cujas relações entre os trabalhadores são baseadas na solidariedade. Dentre os variados empreendimentos considerados solidários, será dada ênfase a denominada Agricultura Familiar apresentando-se seus contornos legais. Ao fim, a agricultura familiar será abordada no contexto do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) com a análise de pesquisas descritivas cujo objeto seja os efeitos benéficos, ou não, de uma das políticas públicas mais longevas de nosso país.

2 ECONOMIA CAPITALISTA: BREVES CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DE SUA ESSÊNCIA EXCLUDENTE E COMPETITIVA

O estilo de vida opulento que a sociedade contemporânea ostenta em países considerados desenvolvidos contrasta com as crescentes crises ecológicas e sociais que afligem as demais nações de forma indiscriminada. Embora a produção mundial de alimentos tenha afastado as previsões malthusianas, o estigma da fome ainda reflete o acesso desigual aos recursos naturais. A incoerência é mais gritante quando se considera que os maiores produtores mundiais de *commodities* agrícolas ficam à mercê de políticas econômicas protecionistas dos países desenvolvidos que tornam o comércio longe de ser justo.

A expansão da qualidade de vida da humanidade reflete as melhores condições de acesso das populações aos serviços de saúde e educação. Enfermidades que outrora pendiam a expectativa de vida para uma morte prematura tiveram sua tendência invertida graças aos avanços do conhecimento humano na prevenção e tratamento de doenças evitáveis que preservam tanto recursos humanos como materiais. O acesso à educação favorece melhores perspectivas aos indivíduos que nela depositam a esperança de não ter apenas uma vida longa, mas que também almejam o gozo de outras liberdades através da qualificação de sua renda buscando uma vida digna e compatível com os avanços da sociedade contemporânea.

Paradoxalmente essa sociedade globalizada não compartilha de forma universal dos benefícios do desenvolvimento, sendo coletivos apenas os efeitos adversos que nele são intrínsecos como o desgaste ambiental e seus impactos decorrentes tanto na saúde humana como na

dos ecossistemas que também não suportariam a expansão do estilo de vida considerado típico de países desenvolvidos. Segundo Birnfeld (2006, p. 146)

hoje 6% da população mundial consome 1/3 dos recursos naturais do mundo”, nessa perspectiva o referido autor conclui que “poder-se-ia levar, no máximo, 18% da população até aquele nível, reduzindo definitivamente à fome os outros 82%.

A adoção de um modelo de desenvolvimento baseado no aumento do consumo dos recursos naturais é materialmente impossível. Além disso, o padrão de produção e consumo atual é percebido como ameaçador a subsistência humana, como observa Juarez Freitas (2012, p.24) “trata-se da primeira vez na história, salvo risco de guerra nuclear, que a humanidade simplesmente pode inviabilizar sua permanência na Terra, por obra e desgraça, em larga escala, do seu estilo devorante, compulsivo e pouco amigável”.

A partir de meados das décadas de 1960-1970 estudos já sinalizavam o meio ambiente como um limite ao crescimento econômico e não uma fonte inesgotável de recursos naturais (BIRNFELD, 2006, p. 180). Com o agravamento da crise ambiental, o debate a respeito do meio ambiente no plano político internacional foi empreendido pela Organização das Nações Unidas (ONU) já em 1972 na Convenção de Estocolmo. A dimensão ambiental, principalmente com as contribuições dos estudos ecológicos e sua abordagem interdisciplinar, permitiram a quebra do paradigma que orientou o desenvolvimento capitalista ocidental por considerável período de sua história em que a sensibilidade com o meio ambiente era percebida como dispensável.

A compreensão que a problemática ambiental também é composta por uma variável de dimensão social começou a ser aventada nos estudos a respeito do desenvolvimento posteriores aos seminais debates no âmbito das Nações Unidas da década de 1970. A abissal desigualdade social não apenas contribui diretamente para a degradação dos ecossistemas como também é percebida num contexto de arriscada instabilidade social cujo processo de liberalização da economia aprofundou a crise de acesso aos frutos do desenvolvimento. Segundo dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) - órgão permanente vinculado as Nações Unidas - (2017, p. 14):

[...] a desigualdade cresceu dramaticamente e chegou a extremos sem precedentes; Estima-se que a riqueza do 1% mais ricos seja igual à de todos os outros e apenas 8 pessoas (em 2017) possuam tanto quanto a metade mais pobre da população mundial (iii). Do outro lado desta moeda é que os salários dos trabalhadores comuns não acompanharam o custo de vida; muitos mal recebem uma renda de subsistência. 800 milhões de pessoas ainda sofrem de extrema pobreza e enfrentam uma luta diária para garantir o acesso à terra, água, educação e saúde. Mesmo para aqueles que conseguiram sair da pobreza extrema, sua posição é frágil, e os choques econômicos, a insegurança alimentar e as mudanças climáticas ameaçam privá-los de seus ganhos duramente conquistados (iv). A crise econômica global de 2007/8 ampliou essas tendências. Os níveis atuais de desigualdade - dentro e entre países - são uma grande ameaça aos direitos humanos e causam instabilidade, conflitos e migrações forçadas (v).

Embora a competitividade, o mérito e o individualismo estejam no bojo do discurso hegemônico como atributos de uma relação triunfante no campo do desenvolvimento econômico, esse ambiente hostil se constitui de tal modo que a fraqueza não é tolerada. Nesse sentido, o desenvolvimento é tido como um “processo “feroz”, com “muito suor e lágrimas” – um mundo no qual sabedoria requer dureza. Requer, em particular, que calculadamente se negligenciem preocupações que são vistas como “frouxas”. (SEN, 2010, p. 54).

Apesar dessa guerra apresentar-se como benéfica num contexto de economia de mercado, seus efeitos prejudiciais não são de interesse daqueles que os contratam. Como bem observa Paul Singer (2002, p. 8) “a apologia da competição chama a atenção apenas para os vencedores, a sina dos perdedores fica na penumbra”.

Esse habitat agressivo irradia-se sem maiores filtros no mercado de consumo⁴⁴, espaço onde adquirimos os bens e serviços apenas

44 Apesar de a competitividade estar no cerne da economia capitalista, como bem observa Paul Singer, esta é uma ilusão quando consideramos a existência de oligopólios. A concorrência fática se dá no mercado varejista e nos mercados de serviço, locais onde os consumidores que detém o poder aquisitivo possuem o poder de escolha e de barganha. Os pobres são

daqueles que ofereçam qualitativamente o melhor de si além de propiciar um preço mais vantajoso que seus concorrentes. Essa lógica darwinista é preocupante quando os empreendimentos mais vulneráveis nessa disputa são justamente aqueles que representam o quantitativo mais expressivo de negócios no Brasil.

Segundo dados do Ministério da Economia, no primeiro quadrimestre de 2020, o total de empreendimentos ativos no Brasil era de 18.466.444 (dezoito milhões quatrocentos e sessenta e seis mil quatrocentos e quarenta e quatro) negócios. Empresários individuais ativos, incluídos os Microempreendedores Individuais (MEI), representam o quantitativo de 13.088.008 (treze milhões oitenta e oito mil e oito) de empreendimentos. As Sociedades Empresárias Limitadas representavam 4.123.979 (quatro milhões cento e vinte e três mil e novecentos e setenta e nove) estabelecimentos empresariais. As Empresas Individuais de Responsabilidade Limitada (EIRELI) totalizavam 1.002.017 (um milhão dois mil e dezessete) sociedades empresárias. As Sociedade Anônimas compunham 163.427 (cento e sessenta e três mil quatrocentos e vinte e sete) empreendimentos e os demais tipos de empresas representam o quantitativo de 55.900 (cinquenta e cinco mil e novecentos) empreendimentos. (BRASIL, 2020, p. 8-9).

Como bem observa Sachs (2004, p. 49) “as micro e pequenas empresas respondem pela maioria dos postos de trabalho na economia moderna”. O autor ainda pondera que:

O desafio é transformar pequenos produtores em empresas organizadas de pequena escala, capazes de competir no mercado capitalista, mediante uma série de ações afirmativas, tais como acesso preferencial a crédito, tecnologias e mercados.

Se esse caráter de exclusão, por si só, não evidencie a necessidade de imposição de freios a competitividade capitalista, merece maiores críticas outro argumento em favor deste sistema: a suposta igualdade de condições a todos na arena competitiva. No sentido de evidenciar a falácia deste raciocínio, merece destaque a reflexão de Cattani que evidencia uma desigual concentração dos frutos do trabalho (2010, p. 71):

obrigados a gastar o seu pouco dinheiro no essencial a sua sobrevivência. (SINGER, 2002, p. 7-8)

Se, hipoteticamente, os trabalhadores não ricos fossem remunerados da mesma forma que os trabalhadores ricos, a incidência da riqueza se elevaria de tal forma que mais de 41% da população se tornaria rica. Por outro lado, se ocorresse o oposto, isto é, se os trabalhadores das famílias ricas passassem a receber a remuneração média da massa da população, 91% da população rica se moveria para o estrato dos não ricos.

Esse fenômeno de concentração, legítima sob o argumento meritocrático, é observado num recorte regional. Valendo-se do mesmo cenário utópico, Cattani (2010, p. 62) observa que se “as desigualdades regionais nos níveis de renda *per capita* deixassem de existir, o perfil geográfico da distribuição da riqueza no Brasil sofreria grandes alterações”. Assim, conclui que “a maior concentração da renda dentro das regiões mais pobres, a distribuição espacial dos indicadores de riqueza seria praticamente invertida e os estados das regiões Sul e Sudeste apresentariam as menores proporções de ricos”.

Embora o progresso econômico seja entendido como chave da mitigação das desigualdades e marginalização social, trata-se de um fetichismo que não condiz com a realidade brasileira. Jessé Souza, por exemplo, assinala que a expansão do mercado não influenciou nem promoveu mudanças significativas na sociedade brasileira. Nesse sentido destaca que (2003, p. 51):

O fato de que o Brasil tenha sido o de maior crescimento econômico do globo entre 1930 e 1980 (período no qual deixou de ser uma das mais pobres sociedades do globo para chegar a ser a oitava economia global), sem que as taxas de desigualdade, marginalização e subcidadania jamais fossem alteradas radicalmente, deveria ser um indicativo mais do que evidente do engano dessa pressuposição.

Além disso, a desigualdade no acesso as vantagens desse progresso social – como o aumento da expectativa de vida ou da renda – os quais privilegiam determinados segmentos da sociedade em relação a outros, permite perceber que é utópica a expansão universal inclusive dentro das próprias nações consideradas desenvolvidas. As disposições sociais, portanto, são relevantes no contexto do desenvolvimento como observa Amartya Sen (2010, p. 38):

Embora a renda per capita dos afro-americanos nos Estados Unidos seja consideravelmente mais baixa do que a da população branca, os afro-americanos são muitíssimos mais ricos do que os habitantes da China ou de Kerala (mesmo depois das correções para compensar as diferenças do custo de vida). Nesse contexto, é particularmente interessante comparar as perspectivas de sobrevivência dos afro-americanos com as dos chineses ou dos indianos de Kerala, muito mais pobres. Os afro-americanos tendem a sair-se melhor em termos de sobrevivência nas faixas etárias mais baixas (especialmente no aspecto da mortalidade infantil) em comparação com os chineses ou os indianos, mas o quadro muda ao longo dos anos.

O atual processo civilizatório inegavelmente encontra-se em crise. Na contramão desse autofágico mercado competitivo e excludente, a Economia Solidária é tida como alternativa para a geração de renda, para o combate à pobreza e para a ruptura com a lógica social da desigualdade, desde que promova o protagonismo e tratamento equânime dos mais vulneráveis, sendo ela abordada com maiores detalhes no tópico seguinte.

2.1 ECONOMIA SOLIDÁRIA: uma prática alternativa

A Economia Solidária tem sua origem exatamente nas contradições em que o sistema capitalista estrutura-se. São identificadas práticas cooperativas na Europa a partir do século XIX. Segundo Paul Singer (2002, p. 24) como “reação ao espantoso empobrecimento dos artesãos provocado pela difusão das máquinas e da organização fabril da produção”. Essas práticas, reativas as condições precárias do proletariado no período industrial, como pontua Singer (2002, p. 35) “tornou evidente a ligação essencial da economia solidária com a crítica operária e socialista do capitalismo”.

Nesse período, portanto, face às turbulências sociais provocadas pela Revolução Industrial, o associativismo surgiu como resposta de operários e camponeses que se caracterizava desde seus primórdios por formas de gestão autônomas e democráticas cuja essência entre os cooperados baseia-se na solidariedade (ALVES *et al.* 2016, p. 245). Essas são as diferenças fundamentais em relação a empresa capitalista que o empreendimento solidário possui por essência. Por exemplo, como nos

explica Paul Singer, na empresa capitalista (2002, p. 11) “os empregados ganham salários desiguais, conforme uma escala que reproduz aproximadamente o valor de cada tipo de trabalho determinada pela oferta e demanda pelo mesmo no mercado de trabalho”.

No empreendimento solidário seus cooperados não deixam de perceber os ganhos advindos do processo de produção. Em “substituição” a retribuição salarial, característica própria do competitivo mercado capitalista, Paul Singer assinala que na empresa solidária (2002, p. 11) “os sócios não recebem salário mas retirada, que varia conforme a receita obtida. Os sócios decidem coletivamente, em assembleia, se as retiradas devem ser iguais ou diferenciadas.”

Outro ponto que diferencia ambos empreendimentos – capitalista do solidário – refere-se a destinação do excedente produtivo anual. No primeiro, seu destino é definido por um pequeno grupo – geralmente composto por sócios majoritários – que percebem a fração, respeitadas a participação de cada um, sendo o restante destinado a um fundo de investimentos. No empreendimento solidário, segundo Paul Singer (2002, p. 14):

[...] as sobras têm sua destinação decidida pela assembleia de sócios. Uma parte delas é colocada num fundo de educação (dos próprios sócios ou de pessoas que podem vir a formar cooperativas), outra é posta em fundos de investimento.

O empreendimento solidário, portanto, vale-se de uma repartição igualitária do excedente produtivo além de sua gestão ser horizontal. Diversas são as características que tornam as formas associativas um terreno de resistência perante o sistema capitalista. A essência de igualdade e da gestão democrática, mesmo num contexto de participação no mercado privado, permeia as mais diversas formas com que a denominada Economia Solidária constitui-se.

Os empreendimentos solidários são variados e os vínculos associativos se dão nas mais variadas lacunas deixadas pelo sistema capitalista. Como anteriormente colocado, ao invés do individualismo, os trabalhadores perceberam que a sua força conjugada poderia fazer frente aos excludentes empreendimentos capitalistas. Nesse contexto, movimentos associativos de consumo, produção e crédito foram sendo criados com os objetivos, respectivamente, de proporcionarem a seus associados melhores condições no consumo, na oferta de sua produção e no acesso a crédito para que seus empreendimentos sejam viabilizados.

Segundo Paul Singer (2002, p. 39), a precursora experiência cooperativa de consumo foi promovida pelos Pioneiros Equitativos de Rochdale e dentro de “seus objetivos estava a criação de uma colônia autossuficiente e o apoio a outras sociedades com este propósito”. Nesse contexto, seus propósitos podem ser assim resumidos:

[...] abastecer seus membros de alimentos puros e outros bens de consumo, aceitava depósitos a uma taxa fixa de juros. Desta forma ela oferecia aos trabalhadores um importante serviço financeiro que os bancos prestam às classes alta e média: o de guarda e aplicação de valores. (SINGER, 2003, p. 59).

Em termos atuais, assinala Singer (2003, p. 58) que o associativismo de consumo “perdeu a batalha contra o grande capital comercial, que é atacadista e varejista ao mesmo tempo. Em termos de preços e qualidade, ele é imbatível”.

Outra forma de associação cooperativista criada no contexto da Economia Solidária é o cooperativismo de crédito que nasce com a pretensão de amparar os vulneráveis trabalhadores que necessitavam de crédito sem, no entanto, dispor de garantias para cumprimento do contratado. Nesse contexto, destaca Paul Singer que (2003, p. 59):

Os pobres precisam, mais do que os remediados, de empréstimos para sobreviver a crises de desemprego, a intempéries meteorológicas, a perdas de colheitas, a derrotas militares do país, a epidemias etc. O que os coloca periodicamente à mercê dos agiotas, que aproveitam o ensejo para transformar uma emergência num laço perpétuo de dependência e exploração, mediante dívidas que nunca se resgatam e sempre se expandem por efeito dos juros não pagos.

Por fim, as cooperativas de compras e vendas são outro exemplo de empreendimento solidário. Como observa Paul Singer (2002, p. 83) “o tipo mais importante desta categoria é a cooperativa “agrícola”, formada por agricultores, em sua maioria pequenos proprietários ou arrendatários”. Essa forma associativa visa diminuir as disparidades existentes entre o pequeno e médio agricultor diante da grande produção, em virtude da necessidade de investimentos com o objetivo de

impulsionar a produção, sendo que de forma isolada e individualmente considerados, estes encontrariam severas dificuldades na competição com o grande capital. Nesse contexto, esses empreendimentos associativos, segundo Paul Singer objetivam que (2002, p. 84):

Para não serem expulsos do mercado, os pequenos e médios produtores têm de se unir e fazer o investimento em capital fixo em conjunto. O trator, a ceifadeira etc., adquiridos pela cooperativa são postos à disposição de cada membro, por um tempo, de modo que os seus custos de produção se equiparam aos dos grandes proprietários.

Os precursores empreendimentos solidários citados evidenciam a possibilidade de protagonismo do trabalhador na condução dos seu negócios, amparados pelo laço solidário que os ligam e que não se fundam no individualismo e competição. Pelo contrário, seu ideário funda-se exatamente nas relações de solidariedade entre os trabalhadores. A Economia Solidária é uma forma de organização do trabalho e, portanto, não uma alternativa ao modelo capitalista, mas sim um “modo de produção que se notabiliza pela resiliência aos efeitos das quedas do consumo e da produção, que a instabilidade financeira provoca periodicamente.” (SINGER, 2014, p. 90).

Recentemente essas iniciativas coletivas encontraram certo eco nas políticas públicas de comércio justo e solidário implantadas pelo governo federal, sendo apresentada na sequência a Economia Solidária na agenda de políticas públicas do Brasil.

2.2 ECONOMIA SOLIDÁRIA NA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO BRASIL

Do ponto de vista institucional, a Economia Solidária veio a ser incorporada na agenda das políticas públicas no Brasil, como assinala Paul Singer (2004), no governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, principalmente com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES). A respeito da importância da formação da agenda governamental, Silva coloca-nos que (2018, p. 12):

A formação da agenda governamental pode ser considerada um processo em que atores sociais e políticos disputam espaço para incluir ou excluir, fortalecer ou enfraquecer as questões que são

assumidas como problemas a serem enfrentados por meio da intervenção do poder estatal

Nestes termos, constata-se a importância da medida de criação de uma secretaria cuja competência seja exclusivamente a condução e avaliação de políticas públicas de fomento a Economia Solidária. Essa atitude evidencia a atuação dos agentes que compõem o rol de interessados em determinada política pública e que também pode incluir aqueles que intencionalmente nada fazem para a resolução de um problema público. Nesse sentido, Leonardo Secchi (2011, p. 2):

[...] uma política pública é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública; uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevantes.

Como público-alvo da política de trabalho da Secretaria de Economia Solidária, na observação de Silva (2018, p. 12) encontram-se:

[...] trabalhadores em risco de desemprego; trabalhadores autônomos; trabalhadores informais; pequenos produtores familiares rurais e urbanos; redes e empreendimentos de economia solidária (cooperativas, associações e outros); agências de fomento da economia solidária; fóruns municipais e regionais de desenvolvimento; e beneficiários de programas governamentais e inclusão social.

A institucionalização da Economia Solidária na agenda pública formal⁴⁵ demonstrou-se positiva no fomento a empreendimentos considerados solidários. Diversos benefícios foram sendo implementados em favor destes empreendimentos através do propósito de uma política

45 Na lição de Leonardo Secchi (2011, p. 36) a agenda formal é também conhecida como agenda institucional, e “é aquela que elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar”

pública ter em vista, basicamente e na melhor das hipóteses, eliminar um problema considerado público ou a sua máxima mitigação.

O primeiro mapeamento foi realizado em 2007 e registrou a existência de 21.859 (vinte e uma mil oitocentos e cinquenta e nove) Empresas de Economia Solidária. Este primeiro mapeamento, em função das limitações de recursos e de tempo, cobriu apenas 2.933 (dois mil novecentos e trinta e três) municípios, que representam 53% das municipalidades do Brasil. (SINGER, 2014, p. 91).

Das variadas políticas públicas que beneficiam diretamente o vínculo com o produtor rural – uma das formas de Economia Solidária - pode-se destacar, por exemplo, a Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, em especial seu artigo 19, que estabeleceu as diretrizes do denominado “Programa de Aquisição de Alimentos – PAA”. A respeito do programa, Sodré e Salamoni esclarecem-nos que ele detém (2016, p. 458):

[...] o intuito de assegurar o provimento de alimentos em quantidade, qualidade e constância adequadas para as necessidades de grupos em condição de insegurança alimentar e nutricional, proporcionando, destarte, a inclusão social dessas populações, além de estimular o fortalecimento da agricultura.

Mas qual a definição de agricultor familiar para fins de benefícios das políticas públicas? O conceito de “agricultura familiar” provém da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, sendo em síntese, considerada quando as seguintes características encontram-se satisfeitas:

a) não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 módulos fiscais; b) utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do estabelecimento ou empreendimento; c) tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; e d) dirija o estabelecimento ou empreendimento com a família. (BRASIL, 2016).

A respeito da temática, Segundo Santos e Mitja (2011, p. 41) entendem que:

[...] toda a população agrária que administra um estabelecimento agrícola, como os assentados, agricultores de subsistência, posseiros, etc., deve ser incorporada na agricultura familiar. O estabelecimento familiar é simultaneamente uma unidade de produção e de consumo; uma unidade de produção e de reprodução social. Esses empreendimentos familiares têm duas características principais: gestão familiar e trabalho predominantemente familiar. (DENARDI, 2001). Galvão *et al.* (2005) afirmam que, na unidade familiar, a produção se apoia no equilíbrio entre o consumo e o trabalho. Isso corresponde a uma microeconomia particular em que o volume de atividade é função direta do número de consumidores familiares e não do número de trabalhadores.

Segundo afirmam Reis e Ribeiro (2012, p. 3), as políticas públicas exercem um papel estratégico quanto a inserção dos agricultores familiares no mercado formal e na produção de alimentos para abastecer o mercado interno.

Por fim, ainda convém destacar a reforma que a referida Secretaria de Economia Solidária sofreu a partir de 2016, tornando-se uma subsecretaria ligada ao Ministério do Trabalho. Recentemente pela extinção deste Ministério com a vigência da Medida Provisória nº 870/2019, convertida na Lei nº 13.844/2019, a Economia Solidária é ligada ao Ministério da Cidadania. A perda da autonomia financeira aliada a necessidade de aplicação dos escassos recursos, tornam a institucionalidade da Economia Solidária um grande retrocesso no seu contexto de fomentar uma alternativa nos moldes solidários.

Conceituada a agricultura familiar no contexto normativo, passa-se agora as contribuições advindas de uma das políticas públicas que se revelam como uma das mais importantes políticas promovidas no contexto brasileiro: a merenda escolar.

2.4 A POLÍTICA PÚBLICA DA MERENDA ESCOLAR: DOS ENSAIOS AO COMBATE A FOME ATÉ A UNIVERSALIZAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE BENEFÍCIOS MULTIDIMENSIONAIS

A trajetória do enfrentamento da fome pelo governo brasileiro através da alimentação escolar não é recente. Segundo Ávila e Caldas (2013, p. 78), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) teve suas primeiras discussões na agenda política do Brasil ainda “na década de 40 do século XX. O Instituto de Nutrição à época defendia que o Governo Federal deveria oferecer alimentação aos escolares, porém por falta de recursos o projeto não pode ser concretizado”.

Embora as discussões iniciais a respeito da alimentação escolar não tenham dado resultado efetivo, sua institucionalização como política pública, ocorreu na década seguinte com a vigência do Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955, que criou a “Campanha de Merenda Escolar”. Quanto a perspectiva de expansão do programa, Rodrigues observa que (2013, p. 143) “a Campanha da Merenda Escolar (CNE), já no ano de 1956, passou a se chamar Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNNE), sinalizando que o Programa seria implementado em todo o território brasileiro”.

Embora os esboços do até então embrionário programa de alimentação escolar sejam centralizados, sua viabilização contava com a colaboração internacional, especialmente, da *United States Agency for International Development* (Usaid), e o Programa Mundial de Alimentos, financiado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO/ONU). (ÁVILA; CALDAS, 2013). O programa finalmente obteve a denominação que hoje o identifica no final da década de 70, conforme observa Rodrigues (2013, p. 143) “no ano de 1979 é que o seu nome passou a ser Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE”.

Não apenas de ações isoladas se caracteriza a política da merenda escolar, sofrendo profundo impacto na condução de sua política quando considerada a promulgação da Constituição Cidadã, sendo observado por Ribeiro, Ceratti e Broch que (1996, p. 37):

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi criado em 1979, mas somente com a promulgação da Constituição Cidadã em 1988, foi assegurado o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental, como programa

suplementar à política educacional. Em 1993, inicia-se o processo de descentralização dos recursos financeiros destinados ao PNAE para os estados e municípios com o intuito de aperfeiçoar o desempenho; introduzir mudanças na sistemática de compras; implantar a produção alternativa de alimentos; e utilizar produtos básicos *in natura* e semi-elaborados da localidade, o que permitiu melhorar a aceitabilidade das refeições e diversificar os cardápios. (ABREU, 1996).

O grande impulso do programa de alimentação subsidiada pelo Estado veio ainda no ano de 2003, quando eleito o presidente Luís Inácio Lula da Silva e sua plataforma política: o fome zero. Dentre as inúmeras ações destinadas ao combate à fome e a miséria, a promoção da agricultura familiar – e suas peculiares características – foi uma medida da política pública de fomento ao desenvolvimento ancorado na sustentabilidade.

Ao longo dos tempos, o programa foi sendo modificado até que em 16 de junho de 2009 foi publicada a Lei nº 11.947/2009. A respeito das inovações trazidas com a vigência da referida legislação, Peixinho colocamos que (2013, p. 913):

A Lei nº 11.947/2009 abriu um precedente histórico em relação às compras institucionais, garantindo que aproximadamente 01 bilhão de reais por ano, apenas com os recursos transferidos pelo FNDE para o PNAE (dados para 2011), sejam adquiridos diretamente desse público. Essa Lei ainda possibilitou ao gestor público dispensar o processo licitatório, por meio de outro instrumento, o “Chamada Pública”, normatizado pelo FNDE por meio da Resolução nº 38/2009.

Se outrora o problema público da fome no início da década de XX assolou o país, os tempos contemporâneos trouxeram a universalização do acesso à alimentação de qualidade aos escolares nos mais variados estabelecimentos de ensino público brasileiro. A respeito do programa, Liberman e Bertonini (2015, p. 2) destacam que:

O PNAE é o maior Programa de suplementação alimentar da América Latina, tendo em vista o tempo de atuação, a continuidade, o compromisso constitucional desde 1988, o caráter universal, o número de alunos atendidos e o volume de investimentos já realizados.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), portanto, ousa ao garantir a universalização do acesso a alimentos de qualidade, importante aspecto da política de Segurança Alimentar (SA), desde a educação infantil até o ensino médio. Numa rede que é transversal aos entes federados, sejam eles pertencentes as redes municipal, estadual e federal do ensino público, o fomento ao respeito das dimensões socioambientais encabeça a citada política do PNAE. Fato incontestável é que a atividade fortalece a cultura do campo, sendo importante ferramenta de combate ao êxodo rural.

Além da expressiva quantidade de indivíduos envolvidos nessa peculiar forma de associação, suas produções são, por essência, agroecológicas, principalmente, quando o elemento produção em massa não é considerado e respeita-se os ciclos naturais do meio ambiente. Segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU), 80% da produção mundial de alimentos advém da agricultura familiar⁴⁶.

Verificam-se nas considerações de Liberman e Bertonlini (2015, p. 13), as seguintes vantagens e impactos na agricultura familiar no contexto do Programa Nacional de Alimentação Escolar:

Quanto aos agricultores, a estabilidade de renda decorrente da parceria viabilizou melhorias técnicas e de organização das suas atividades, pelo aumento da sua capacidade de investimento, além de diversificação da produção que oferece mais alternativas de comercialização dos seus produtos.

O investimento público viabiliza o crédito necessário não apenas para o sustento da família rural, mas também proporciona subsídios para o investimento em maquinário e tecnologia. A certeza do fornecimento aos entes públicos permite aos agricultores familiares a possibilidade de maiores investimentos com vistas ao aumento da eficiência do processo

46 Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agricultores-familiares-sao-essenciais-para-subsistencia-global-diz-oficial-da-onu/>. Acesso em: 05 dez 2019.

produtivo em um planejamento a médio-longo prazo, não ficando refém do sucesso da colheita para a manutenção de sua capacidade produtiva.

Além de fazer frente a produção de ampla escala, as pequenas unidades produtivas ainda estimulam o respeito aos sistemas ecológicos, através da desnecessidade de utilização de defensivos agrícolas ou fertilizantes químicos que tão gravosamente atacam os ecossistemas aquáticos. Segundo Ribeiro, Ceratti e Broch (2013, p. 130):

O PNAE tem sido um instrumento capaz de legitimar a sustentabilidade nas suas diferentes dimensões, pois busca a localização e a regionalização da alimentação escolar; constituiu-se em expressivo mercado consumidor de diferentes demandas reprimidas bens e serviços da economia urbana (gerando emprego e renda) e rural (ao adquirir produtos da agricultura familiar, mantendo o produtor e sua família no campo); permitindo a inclusão tanto de beneficiários como fornecedores, e respeitando culturas, tradições e comportamentos alimentares tão diferenciados.

Embora os agricultores familiares gozem de um mercado privilegiado, sua eficiência ainda é limitada em relação aos grandes estabelecimentos do agronegócio, que contam com altos investimentos em tecnologias e acesso a terras que aumentam a competitividade destes estabelecimentos e tornam desproporcionais as disparidades nos investimentos em ambos os sistemas produtivos.

Conforme o referencial bibliográfico pesquisado, o desenvolvimento da longa política pública de alimentação escolar obteve valorosas conquistas no enfrentamento da fome, concomitantemente, ao fortalecimento do pequeno produtor rural. Através da aquisição direta da produção agrícola familiar, elimina-se a intermediação de grandes mercados varejistas. Ao colocar sua gigantesca posição de consumidor na aquisição de alimentos, o Estado reserva uma importante fatia no comércio da produção agrícola. Através dessa reserva, os pequenos agricultores familiares – um dos considerados empreendimentos solidários – são estimulados a subsistir e a praticar ações sustentáveis das mais variadas dimensões. Em termos “macro”, a referida política fomenta o produtor local e estimula o desenvolvimento regional, dando ênfase a práticas solidárias e que contribuem beneficentemente a indução de condutas ambientalmente saudáveis, aliadas aos já destacados incrementos econômicos e sociais.

3 CONCLUSÃO

O fenômeno da globalização exerce forte influência na dinâmica das relações sociais contemporâneas. A dinâmica laboral encampou a essência competitiva, repercutindo na precarização do trabalho, pois a competição é excludente e privilegia aqueles que detêm os melhores artifícios adaptados a lógica competitiva capitalista. Em contraste com essa lógica, historicamente, formas alternativas de associação objetivam estabelecer-se no mesmo mercado. Dentre as diversas políticas públicas de fomento a Economia Solidária, destaca-se o programa de alimentação escolar. Analisar uma política pública envolve a percepção não só dos dados que a subsidiam, mas perceber aspectos que influenciam os resultados de mitigação ou eliminação de algum problema considerado público. Assim sendo, foi constatada a efetividade das diretrizes propostas pelo conteúdo legal, sendo considerada uma das políticas públicas de maior destaque, pois além do enfrentamento do combate a fome ser considerado uma de suas metas, simultaneamente, a reserva de mercado para a produção do agricultor familiar garante a redução do êxodo rural e a emancipação deste produtor. Os benefícios que advém desse fomento repercutem, desde os ambientes escolares até o desenvolvimento regional, propiciando que seja, inclusive, materializada a redução das desigualdades regionais, objetivo de nossa República, da mesma forma que a educação pública de qualidade, consagrada pelo mesmo texto constitucional.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Juliano Nunes *et al.* **A economia solidária no centro das discussões: um trabalho bibliométrico de estudos brasileiros.** Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 243-257, jun. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395120257>. Acesso em: 08 dez. 2019.
- BIRNFIELD, Carlos André. **Cidadania Ecológica.** Pelotas: Delfos, 2006.

BRASIL, Ministério da Economia. **Mapa de Empresas 2020** - Boletim do 1º quadrimestre/2020. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/mapa-de-empresas/boletins/mapa-de-empresas-boletim-do-1o-quadrimestre-de-2020-1.pdf>. Acesso em: 28 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de Julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, DF, Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm. Acesso em: 08 dez. 2019.

CALDAS, Eduardo de Lima; ÁVILA, Mário Lúcio. Continuidade de políticas públicas e o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Revista Espaço Acadêmico**, v. 13, n. 148, p. 77-84, 12 ago. 2013. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/19902/11578>. Acesso em: 08 dez. 2019.

CATTANI, Antônio David. **A Riqueza e Desigualdade na América Latina**. Porto Alegre: Zouk, 2010. p. 59-78; 149-172.

Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). **Manual do Comércio Justo**. 2017. Disponível em: https://wfto.com/sites/default/files/2018_FTCharter_Portuguese_SCREEN.pdf. Acesso em: 28 out. 2020.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **RBCS**, v. 20, n. 59, p. 97-110. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcso/v20n59/a07v2059.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2019.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GAIGER, Luiz Inácio Germany. A economia solidária e o valor das relações sociais vinculantes. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 11, n. 1, p. 11-19, jun. 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/4755/4035>. Acesso em: 05 dez. 2019.

HENTZ, Carla; HESPANHOL, Rosângela Aparecida de Medeiros. O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: a evolução de uma política pública múltipla. **Geosul**, Florianópolis, v. 34, n. 72, p. 415-434, jul. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/1982-5153.2019v34n72p415>. Acesso em: 02 dez. 2019.

LIBERMANN, Angelita Pinto; BERTOLINI, Geysler Rogis Flor. Tendências de pesquisa em políticas públicas: uma avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 11, p. 3533-3546, nov. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232015001103533&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 08 dez. 2019.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 909-916, abr. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 09 dez. 2019.

REIS, Saulo Ferreira. RIBEIRO, Dinalva Donizete. **Inclusão produtiva e as políticas públicas para a agricultura familiar no estado de Goiás**. Disponível em: https://www.uniara.com.br/legado/nupedor/nupedor_2014/Trabalhos%20Completos/9_Agricultura%20Familiar%20e%20Soberania%20Alimentar/9A_Agricultura%20Familiar%20e%20Soberania%20Alimentar/4_Saulo%20Reis.pdf. Acesso em:

08 dez. 2019.

RIBEIRO, Ana Lúcia de Paula, CERATTI, Silene, BROCH D'Julia Taís. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul. **Revista GEDECON Gestão e Desenvolvimento em Contexto**, Cruz Alta, v. 1, n.1, p. 36-49, 2013. Disponível em: <http://www.revistaeletronica.unicruz.edu.br/index.php/GEDECON/article/view/282>. Acesso em: 08 dez. 2019.

RODRIGUES, Paulo da Silva Rodrigues. O programa nacional de alimentação escolar: história e modalidades de gestão. **RBPAAE**, v. 29, n. 1, p. 137-155, jan/abr. 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/42826/27125>. Acesso em: 08 dez. 2019.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento**: includente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro. Garamond. 2004.

SANTOS, Alessio Moreira dos; MITJA, Danielle. Agricultura familiar e desenvolvimento local: os desafios para a sustentabilidade econômico-ecológica na comunidade de Palmares II, Parauapebas, PA. **Interações**, Campo Grande, v. 13, n. 1, p. 39-48, jun. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-70122012000100004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 08 dez. 2019.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

SILVA, Sandro Pereira. **A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018)**: inserção, expansão e crise de paradigma. Brasília, IPEA, 2018. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8929/1/td_2434.pdf. Acesso em: 28 out 2020.

SINGER, Paul. **Dez anos de Secretaria Nacional de Economia Solidária**. Brasília: IPEA, n. 56, 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3784/1/bmt56_econ02_de_z_anos.pdf. Acesso em: 28 out. 2020.

SINGER, Paul. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

SODRE, Maiara Tavares; SALAMONI, Giancarla. A coexistência do pensamento cartesiano e sistêmico: as limitações territoriais enfrentadas pelo PAA e PNAE em Pelotas/RS. **Sociedade e Natureza**, v. 28, p. 457-471, dez. 2016. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-45132016000300457&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 08 dez. 2019.

SOUZA, Jessé. (Não) Reconhecimento e subcidadania, ou o que é "ser gente"?. **Lua Nova**, São Paulo, n. 59, p. 51-73, 2003. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 out. 2020.

A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE

Wesley Pereira Tomaz⁴⁷

Mariana Lannes Lindenmeyer⁴⁸

Eder Dion de Paula Costa⁴⁹

Resumo

Com o presente artigo se pretende analisar o fenômeno da judicialização da saúde, isto é, o ingresso de ações judiciais visando à prestação da saúde. Por meio do método dedutivo e da revisão bibliográfica, propõe-se uma discussão de base teórica marxista, buscando avaliar as dinâmicas internas do modo capitalista que conduzem a este fenômeno e quais os seus efeitos para a classe trabalhadora.

Palavras-chave: Judicialização. Direito à saúde. Mercadoria. Classe social.

1 INTRODUÇÃO

A história da sociedade brasileira é permeada por contradições e pelo conflito entre os interesses das classes e, neste contexto, a saúde goza de imensa importância enquanto política pública, mas, mais do que isto, como espaço de disputa de classes. À burguesia interessa a propriedade privada dos meios de produzir as mercadorias da saúde – medicamentos, serviços, material médico, etc. –, ao passo que o interesse central da classe trabalhadora é o de gozar da melhor prestação de saúde possível; interesses diametralmente opostos, portanto.

Pode-se dizer que a célula mais básica do sistema capitalista é a mercadoria, cuja produção é marcada pela propriedade privada dos meios

47 Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG, Mestrando em Direito e Justiça Social pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG.

48 Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG, Especialista em Direito do Estado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS e em Direito Processual Civil pela Escola Superior da Magistratura Federal do Rio Grande do Sul – ESMAFE, Mestranda em Direito e Justiça Social pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG.

49 Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS e Doutor, em 2004, em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Professor Associado da Faculdade de Direito da FURG.

de produção e da apropriação, sob a forma de mais-valia (ou mais-valor), pelo capitalista, de parte do valor criado pelo trabalhador.

Nesse sentido, o desenvolvimento capitalista implica na expansão da mercantilização, ou seja, em tornar mercadorias coisas que até então não o eram, transformando as relações sociais em relações mercantis. A saúde também sofreu este processo, cujas consequências são inúmeras, mas que, neste trabalho, toca analisar uma consequência específica: a judicialização da saúde.

Este fenômeno só pode existir pelo fato da prestação da saúde se dar pelo consumo de mercadorias, quer estejam estas sob a forma mercadoria ou sob a forma de serviços. Como a relação entre as partes no processo de produção é, por definição, desigual⁵⁰, é natural que estas desigualdades sejam expressadas também na esfera da circulação. Assim, a judicialização da saúde existe porque indivíduos, por qualquer motivo, não tiveram acesso à uma prestação da saúde adequada e veem, no sistema judicial, uma possibilidade de concretizarem este consumo. Assim, a judicialização da saúde é uma forma particular de política pública, pois os seus realizadores não são, imediatamente, agentes políticos.

Ainda que o pensamento republicano mais arejado possa identificar uma tensão existente na realização de política por agentes jurídicos, já que, neste ramo, os agentes não ocupam suas funções mediados pela deliberação direta da população, mas sim por um critério técnico e que, por esta razão, constituir-se-ia em uma deformação do arranjo institucional permitir que estes magistrados possam ser realizadores das políticas públicas. O problema central, entretanto, não reside no fato dos magistrados fazerem política ao atuarem; há, muito antes, entre as esferas políticas e jurídicas, um entrelaçamento profundo, de forma que a estrutura política, embora influencie a esfera jurídica, é por esta mediada. Nesse sentido, toda a ação jurídica é também, em algum grau, política. O problema, na verdade, é que o espaço de disputa, que deveria se dar no campo da política, passa a ser o do limitado campo jurídico, reduzindo as mais profundas contradições presentes na sociedade a meras categorias jurídicas fictícias.

O fato de os magistrados não ocuparem seus cargos a partir da apreciação popular garante que os interesses do povo não sejam expressados na atuação das instituições jurídicas, uma vez que seus agentes são “neutros e técnicos”.

50 O burguês detém a propriedade privada dos meios de produção, o que lhe confere a qualidade de diretor geral da produção, permitindo-lhe explorar os trabalhadores, a partir da apropriação de parte do valor produzido.

Evidentemente, tal neutralidade é, na verdade, um disfarce ideológico que visa a ofuscar, justamente, a atuação enviesada dos órgãos jurídicos, cujo fim não é outro senão o de manter e garantir a sociabilidade capitalista; assim, sob a pretensa neutralidade e pelo apego à técnica, são rechaçadas todas as possibilidades de transformação radical da sociedade. É claro que o arcabouço jurídico burguês serve somente à manutenção da democracia liberal burguesa, o que nos revela, portanto, que o direito é incapaz de chancelar uma mudança realmente profunda na sociedade. Não é outra a conclusão de Engels, em “O socialismo jurídico”, publicado originalmente na Alemanha, em 1887. Nesta obra, Engels e Kautsky combateram criticamente o reformismo jurídico, ou o “socialismo jurídico”, por entenderem que o direito é uma forma histórica típica do capitalismo e que, por isso, é incapaz de contemplar os reais interesses da classe trabalhadora, que é incapaz de exprimir plenamente suas próprias condições de vida na ficção jurídica da burguesia.

Por meio de revisão bibliográfica, pretende-se, com este artigo, analisar a judicialização da saúde no contexto brasileiro, buscando identificar suas determinações e dinâmicas internas.

2 A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE

De qualquer forma, o fenômeno da judicialização surge como uma consequência lógica da mercantilização da saúde. Pelo fato da prestação da saúde se dar pelo meio do consumo de mercadorias, que possuem um valor, é que a judicialização é possível. Este fenômeno consiste, essencialmente, no ingresso de ações judiciais que visem à garantia de algum tipo de prestação de saúde. Se abstrairmos as especificidades das ações judiciais desta natureza, teremos que todas, invariavelmente, referem-se a alguma forma de efetivar o consumo. Mais do que isso, para satisfazer as sentenças judiciais, é necessária a alocação de recursos; como o orçamento destinado à Saúde não recebe um acréscimo, a fim de financiar a compra dos medicamentos pleiteados em juízo é necessário a realocação dos recursos que deveriam ser destinados ao sistema público de saúde. Tem-se, assim, a disputa judicial pelo direito individual de consumir uma mercadoria *versus* o presumido interesse coletivo de ter estas mercadorias à disposição no sistema público de saúde.

Para que não se caia em uma discussão do estilo “quem veio primeiro, o ovo ou a galinha?”, presumiremos que é impossível saber se a judicialização da saúde surge da ineficiência do Estado em prestar a saúde, ou se parte da ineficiência da prestação da saúde se deve justamente ao desvio de recursos da administração pública por intermédio

da judicialização. O fato é que estas duas situações estão entrelaçadas e se condicionam reciprocamente, de tal sorte que a atuação do Estado é modulada para, sob o pretexto de diminuir a ineficiência da prestação dos serviços, se tornar cada vez mais ineficiente. É como apagar um incêndio utilizando álcool, por presumir que, sendo esta uma substância líquida, seria eficaz para apagar o fogo.

Mas antes que possamos adentrar mais profundamente a questão, devemos conhecer sua base, ou seja, analisar o papel do Estado e do direito. Até aqui apontamos as classes como forças opositoras, possuidoras de interesses diametralmente opostos; o Estado, nesse sentido, é fruto destas tensões. Mas é mais do que isso: a existência do Estado atesta o caráter irreconciliável das classes. A este respeito, escreveu Lenin, ao analisar os escritos de Engels em *Origem da família, da propriedade privada e do Estado*.

O Estado, diz Engels, ao tirar conclusões da sua análise histórica, não é pois um poder imposto do lado de fora à sociedade; não é também a realidade da ideia moral, a imagem e a realidade da razão, como pretende Hegel. Ele é, antes pelo contrário, um produto da sociedade em um estado determinado do seu desenvolvimento; é o testemunho de que esta sociedade se envolve numa contradição insolúvel com ela própria, tendo-se cindido em contradições inconciliáveis que não pode resolver. Mas a fim de que os antagonistas, as classes com interesses econômicos opostos, não se destruam, a si e à sociedade numa luta estéril, impõe-se a necessidade de um poder que, colocado na aparência acima da sociedade, é chamado a atenuar o conflito, mantendo-o dentro dos limites da ordem; e este poder, nascido da sociedade, mas que se situa acima dela e se lhe torna cada vez mais estranho, é o Estado. (ENGELS *apud* LÊNIN, 1977, p. 8-9).

O Estado então, aparece no momento e na medida exata em que as contradições das classes não podem ser conciliadas. Lênin nos brindou talvez com a mais fina leitura marxista sobre o Estado, ao estabelece-lo como fruto da necessidade de reprimir as contradições das classes, mas, como nasce simultaneamente no seio do conflito dessas mesmas classes, ele é, em regra, o estado da classe mais poderosa, da classe que domina economicamente e que, mediante sua ajuda, torna-se também a classe

politicamente dominante, adquirindo novos meios de dominar e explorar a classe oprimida; o Estado representativo moderno, diz Lênin (1977, p. 16) é o instrumento de exploração do trabalho assalariado pelo capital. No mesmo sentido, Pachukanis (1988, p. 92) observou que o Estado moderno só se constituiu a partir do momento em que a organização do poder de classe abrangeu relações mercantis suficientemente extensas e cuja plenitude se alcançou ao tornar a força de trabalho uma mercadoria.

Dáí deriva a autoridade do capitalista no processo de produção, cuja função social que lhe garante a qualidade de diretor da produção é essencialmente diversa da autoridade que possuía o senhor de escravos, por exemplo; lá a autoridade era garantida por intermédio da violência, aqui ela o é por uma forma específica: a forma jurídica. Nas palavras do jurista soviético (1988, p. 69), o escravo está totalmente subordinado ao seu senhor e é justamente por isso que esta relação de exploração não necessita de nenhuma elaboração jurídica particular. O trabalhador assalariado, ao contrário, surge no mercado como livre vendedor da sua força de trabalho e, por esta razão, a relação de exploração capitalista se realiza sob a forma jurídica do contrato.

O caminho da relação de produção para a relação jurídica ou relação para a relação de propriedade, é mais curto do que imagina a assim chamada jurisprudência positivista, que não pode passar sem o elo intermediário: o poder do Estado e suas normas. O homem que produz em sociedade: eis a premissa de que provém a teoria econômica. Dessa mesma premissa fundamental deveria provir a teoria geral do direito, uma vez que ela lida com definições fundamentais. Assim, a relação econômica de troca, por exemplo, deve estar presente para que surja a relação jurídica do contrato de compra e venda. O poder político pode com auxílio da lei regular, substituir, condicionar e concretizar, dos modos mais diversos, a forma e o conteúdo desse negócio jurídico, com a ajuda das leis. A lei pode, de modo mais detalhado, definir o que pode ser comprado e vendido, como, em que condições e por quem. (PACHUKANIS, 2017, p. 119-120).

Podemos dizer que a sociedade capitalista é, antes de tudo, uma sociedade de proprietários de mercadorias, já que, por meio da reificação, as relações sociais dos humanos no processo de produção tomam uma

forma coisificada nos produtos do trabalho, que possuem a forma social de valores. Como não há relação jurídica sem o “sujeito de direito”, cabe-nos agora caracteriza-lo.

Pachukanis (1988, p. 70) argumenta que, se a mercadoria conquista o seu valor independentemente da vontade do seu produtor, a realização do valor no processo de troca pressupõe um ato voluntário consciente por parte do proprietário de mercadorias.

Assim, o vínculo social entre os homens no processo de produção, vínculo que se coisifica nos produtos do trabalho, e que toma a forma de uma legalidade elementar, impõe, para a sua realização, a necessidade de uma relação particular entre os homens, enquanto indivíduos que dispõem de produtos, enquanto sujeitos cuja “vontade habita nas próprias coisas”. [...] O fato de os bens econômicos serem frutos do trabalho constitui uma propriedade que lhes é inerente; o fato de eles poderem ser negociados constitui uma segunda propriedade. [...] Eis a razão pela qual, ao mesmo tempo que o produto do trabalho reveste as propriedades da mercadoria e se torna portador de valor, o homem se torna sujeito jurídico e portador de direitos. A pessoa, cujo determinante é a vontade, é o sujeito de direito. (PACHUKANIS, 1988, p. 70-71).

Revela-se, aqui, o estreito laço entre a forma econômica e a forma jurídica, de modo que esta deriva daquela. O sujeito de direito é este proprietário de mercadorias que, por esta condição, passa a ter existência jurídica reconhecida e, portanto, torna-se titular de direitos e de deveres. Estes “direitos” e “deveres” são modulações jurídicas criadas a partir da troca mercantil, em que um indivíduo, para ter direito a receber o que adquiriu, precisa pagar a um segundo, que, por sua vez, para ter direito sobre aquela quantia em dinheiro, está obrigado a fornecer o que lhe foi solicitado. A respeito da interdependência das formas econômico e jurídicas

Depois de ter caído numa dependência da escravidão diante das relações econômicas que nascem atrás de si sob a forma da lei do valor, o sujeito econômico recebe, por assim dizer, como compensação, porém agora enquanto sujeito

jurídico, um presente singular: uma vontade juridicamente presumida que o torna absolutamente livre e igual entre os outros proprietários de mercadorias. [...] E tal ideia de isolamento, do voltar-se da pessoa humana sobre si mesma, deste “estado natural”, do qual deriva o “conflito da liberdade até o infinito”, corresponde exatamente à produção mercantil, onde os produtores são formalmente independentes uns dos outros e onde se encontram mutuamente ligados somente pela ordem jurídica artificialmente criada. Esta própria condição jurídica [...] não é senão o mercado idealizado, transposto para as nuvens da abstração filosófica e livre da grosseria empírica, na qual se encontram os produtores independentes, pois, como nos ensina um outro filósofo: “No contato comercial, as duas partes fazem o que querem e cada parte não exige para si própria mais liberdade do que aquela concedida à outra. (PACHUKANIS, 1988, p. 73).

A função essencial do direito é legitimar e assegurar a sociabilidade capitalista, ou seja, garantir a propriedade privada e a circulação de mercadorias. Por esta razão, a exploração da força de trabalho sob a forma assalariada é legitimada juridicamente, e, por ser então uma relação de direito, toma a forma não mais de exploração, mas de uma relação espontânea e livre entre as partes. Assim, a classe trabalhadora não é subordinada apenas à figura do patrão, há também uma subordinação jurídica. Se na escravidão a exploração da força de trabalho se dava pela força, a justificativa para tal amparava-se em base religiosas – supostamente o deus cristão era o responsável por conferir aos senhores e aos escravos o seu destino. No capitalismo, a exploração do trabalho se dá sob a forma de trabalho assalariado, cuja base é jurídica. Aqui, os exploradores exploram por ser seu direito fazê-lo.

Assim, entendendo o contexto em que surge o Estado, o direito e quais os seus papéis na sociedade capitalista, podemos, então, debruçar-nos sobre a questão da judicialização.

Diversos autores apontarão que, sobretudo após o término da segunda guerra mundial, os aparelhos jurídicos do Estado passaram a gozar de maior importância na efetivação dos direitos sociais, ocorrendo uma espécie de hipertrofia do poder judiciário. Como vimos, o pensamento republicano mais arejado foi capaz de revelar o descompasso entre um judiciário político e a democracia burguesa, ao apontar que os

membros do Judiciário não ocupam seus cargos mediante apreciação popular, e que, portanto, fazer política não seria uma de suas atribuições. De fato, está é uma tensão irreconciliável existente na democracia burguesa, mas é apenas uma das muitas falhas da democracia liberal.

Ocorre, entretanto, que a função jurídica é, essencialmente, uma função também política. Se os “operadores do direito” estão sujeitos à legislação, cuja elaboração é invariavelmente política, como poderia a sua atuação não o ser? Os tais operadores do direito só existem enquanto tecnocratas realizadores das pretensões do Estado, ou seja, são os responsáveis por executar aquilo que politicamente foi definido como “justo” ou “legal”.

De qualquer forma, são diversas as hipóteses sobre o que motiva esta atuação política do judiciário, mas todas, em algum grau, mais imediatamente ou não, amparam-se na dicotomia entre direito objetivo e direito subjetivo. A Constituição Federal de 1988, ao elencar a saúde como um direito social, exige do Estado uma prestação positiva, enquanto garantidor deste direito à saúde. À normatividade referente a esta prestação estatal positiva corresponde o direito objetivo; o direito subjetivo surge, então, como a forma da autonomia privada subjetiva oriunda deste conjunto normativo. Assim, se um indivíduo considerar que é insatisfatória a prestação da saúde por parte do Estado, poderá contra este ingressar com uma ação judicial, exigindo a prestação adequada do direito (objetivo).

Por isso, direito objetivo e subjetivo, embora encontrem-se em esferas distintas, condicionam-se reciprocamente e aludem, essencialmente, à mesma relação material. Como elabora Pachukanis (1988, p. 62), o problema do direito subjetivo e do direito objetivo, se colocado sob uma perspectiva filosófica, refere-se ao problema do cidadão enquanto sujeito burguês privado e cidadão do Estado, o que, mais concretamente, aparece-nos sob a forma de separação do direito público do privado.

Qualquer jurista, ao tentar traçar limites empíricos entre as supostas instituições do direito público e do direito privado, deparar-se-á com o mesmo problema, que agora aparece como uma contradição entre o direito subjetivo e o objetivo.

Os direitos públicos subjetivos representam novamente os mesmos direitos privados (e por conseguinte também os mesmos interesses privados) ressurgidos e somente um pouco modificados, que se comprimem numa esfera onde

deveria prevalecer o interesse geral impessoal estabelecido pelas normas do direito objetivo. Porém, enquanto o direito civil [...] usa com abundância e seguramente o conceito de direito subjetivo, a utilização deste mesmo conceito na teoria do direito público gera frequentemente mal-entendidos e contradições. Eis a razão por que o sistema do direito civil se caracteriza pela sua simplicidade, clareza e perfeição, enquanto as teorias do direito público se multiplicam em construções forçadas, artificiais e unilaterais, a ponto de se tornarem grotescas. A forma jurídica, com o seu aspecto de autorização subjetiva, surge numa sociedade composta de sujeitos com interesses privados egoístas e isolados. Uma vez que toda a vida econômica se alicerça sobre o princípio do acordo entre vontades independentes, cada função social encarna [...] um caráter jurídico, isto é, torna-se simplesmente não só uma função social, mas também um direito pertencente a quem exerce tais funções sociais. Porém [...] os interesses privados não conseguem atingir nela um pleno desenvolvimento e uma importância determinante, assim como acontece na economia da sociedade burguesa, os direitos públicos subjetivos aparecem também como uma coisa efêmera, desprovida de raízes verdadeiras e eternamente incerta. (PACHUKANIS, 1988, p. 63).

O direito público, nesse sentido, não existe senão apenas como reflexo da norma jurídica privada, de tal sorte que somente será possível a supressão desta separação à medida que a própria contradição entre o interesse individual e o interesse público for superada. Por este mesmo motivo, não pode o direito – ou a norma jurídica, nesse sentido – ser o agente da construção da saúde universal e mais, a própria pretensão universalista é ameaçada pelo aumento da litigância individual.

A judicialização da saúde só existe pela mercantilização da saúde, isto é, pelo fato de o acesso à saúde ser efetivado pelo meio do consumo de mercadorias. A judicialização, nesse sentido, nada mais é do que uma disputa judicial sobre a propriedade destas mercadorias. Antes que possamos examinar mais minuciosamente o conteúdo desta relação jurídica, faz-se necessário traçar alguns poucos apontamentos acerca da questão do acesso à justiça. O acesso à justiça pode ser entendido como a

capacidade dos indivíduos acessarem o sistema de justiça, sendo compreendido como fundamental na luta contra a desigualdade social.

Se toda relação jurídica se inicia com o “sujeito de direito”, para que este possa assim ser considerado, terá de romper com os obstáculos possíveis ao acesso da justiça, como o valor das custas processuais, a desigualdade real entre as partes – ainda que gozem de suposta igualdade jurídica – etc.. Assim, o que garante o acesso à justiça certamente não é a abstração legal que determina todo ser humano como titular do direito à saúde, mas, sim, as relações materiais de que dispõem os indivíduos determinarão a sua aptidão jurídica – o reconhecimento mútuo, do Estado e do próprio indivíduo, como sujeito de direito.

Portanto, a “pobreza jurídica”, isto é, a incapacidade de acessar a justiça não é senão a própria pobreza material, real, que aqui adquire uma forma jurídica. Nesse sentido, em que pese o notável trabalho das Defensorias Públicas no sentido de prestar assistência jurídica gratuita à população, propiciando o acesso à justiça a um número maior indivíduos, parece-nos entretanto que este acesso propiciado pelas defensorias refere-se mais aos indivíduos que já possuíam a aptidão jurídica, mas que não dispunham da capacidade econômica necessária ao custeio do processo judicial. O que queremos apontar é que a centralidade do problema do acesso à justiça se dá justamente na constituição do “sujeito de direito”; o sujeito que se autorreconhece como proprietário de mercadorias e é também pelo Estado reconhecido como tal. Esta é uma construção que não é jurídica, pois é derivada das próprias condições materiais das quais dispõem os indivíduos, e, por esta razão, somente a atuação das Defensorias Públicas é incapaz de garantir existência jurídica a estes indivíduos.

Deduzimos daí que estão fora do alcance da esfera jurídica os indivíduos cujo reconhecimento como sujeito de direito é impossível, por não serem proprietários de nada, nem mesmo da sua força de trabalho, o que revela, desde já, a contradição existente em utilizar um sistema exclusivo como o judicial como catalisador das pretensões universalistas da saúde. Por esta razão, devemos apontar a tendência do oposto: um sistema cada vez menos universal.

Se, agora, nos debruçarmos sobre o conteúdo material destas ações judiciais, veremos que estas versam sobre a aquisição de medicamentos, terapias ou de algum serviço de saúde. Dessa forma, mais abstratamente, temos uma relação jurídica que dispõe sobre a realocação de recursos. Paradoxalmente, ao mesmo tempo em que a satisfação das sentenças judiciais dessa natureza implica na efetivação do direito à saúde para

aquela litigante particular, em mesma medida, representa a sua inefetivação coletiva.

Como se sabe, foi congelado o já parco financiamento das políticas de saúde pública no Brasil, de modo que, para satisfazer as sentenças judiciais, é necessária a realocação dos recursos já existentes no orçamento da saúde, o que representa não só obstáculo à organização administrativa do poder público, mas, mais sensivelmente, a piora do sistema de saúde para a população em geral, sobretudo para aqueles e aquelas que não possuem na esfera jurídica uma possibilidade de fazer valer os seus interesses.

Esta é a questão central, a tensão inarredável presente no fenômeno da judicialização da saúde: de um lado, o interesse público por um sistema de saúde universal e, do outro, o interesse privado dos litigantes individuais de acessar à saúde. Neste cenário, dá-se vida a uma forma peculiar de disputa de classes; não temos aqui mais uma disputa entre a classe trabalhadora e a burguesia, pois esta última certamente não depende do sistema judicial e muito menos do sistema público de saúde; temos, na verdade, uma disputa interna da classe trabalhadora.

Sob o ponto de vista da classe trabalhadora, temos uma espécie de fenômeno autofágico, em que aqueles e aquelas que dispõem de acesso à justiça têm, ao menos potencialmente, a capacidade de garantir a prestação da saúde de maneira adequada, ao passo que a população mais carente terá diminuídas as chances da satisfação desta sua demanda.

É indesejável, portanto, a expansão deste fenômeno. Com isto, não se está exercendo qualquer juízo moral sobre os indivíduos que ingressam com este tipo de ação judicial, mas se está, sim, reconhecendo que os serviços de saúde têm potencialmente um alcance maior do que aquele que a esfera jurídica pode garantir, e que, portanto, a concentração desta disputa na esfera judicial fere justamente a pretensão mais básica do Sistema Único de Saúde, a de ser universal.

Temos, assim, um exército de sujeitos de direito, de litigantes individuais que, por esta condição, se interessam apenas pelo seu próprio bem-estar. Alcântara (2012, p. 91), ao analisar a judicialização da saúde a partir da teoria dos jogos, argumenta que, cada um dos cidadãos, estrategicamente, percebe que a melhor escolha individual é exigir e usufruir do maior número possível de ações e serviços do Estado. Como não têm conhecimento ou ingerência sobre o que os outros vão fazer, optam por exigir judicialmente todas as prestações que desejam, pois acredita que o Estado pode custeá-las. Assim, cada um, isoladamente, ajuíza uma demanda, pleiteando a melhor prestação de saúde possível; o

resultado desta estratégia não cooperativa dos agentes é o colapso do próprio sistema de saúde.

Assim, a judicialização se mostra nociva sob dois aspectos: o primeiro refere-se à realocação de recursos, responsável por promover o acesso à saúde de maneira seletiva, priorizando os indivíduos que possuem acesso à justiça em detrimento dos que não possuem. O segundo aspecto é a individualização de problemas sociais; a classe trabalhadora, assim, passa a ser cada vez mais fragmentada – e despolitizada, portanto –, tornando cada vez mais distante a união dos trabalhadores, requisito essencial para uma transformação social realmente profunda.

Seria necessária, aos magistrados, uma visão de “macrojustiça”, isto é, a percepção de que a sua atuação possui um efeito global, para além da mera relação entre as partes do processo. Por exemplo, uma ação judicial que pleiteie um tratamento cujo custo é de 500 mil reais; esta quantia pode ser, ao mesmo tempo, irrisória ou muito significativa, se a compararmos com o orçamento total da União ou com o orçamento de um pequeno município do interior do Brasil. Assim, a demanda judicial, se tomada individualmente, não conhece situação para a qual não se haja recursos. Por esta razão, uma visão macro de justiça visa a garantir que a justiça do caso concreto seja sempre potencialmente assegurável a todos os indivíduos que estão ou possam vir a estar em situação similar.

Mas, a bem da verdade, ainda que os magistrados atuassem nesse sentido, a melhora percebida ainda seria pequena, já que a lógica de individualização de demandas sociais, sobre a qual está amparada a judicialização, é absolutamente irracional. Evidentemente, com isto, não se quer fazer crer que a judicialização seja o marco de inauguração da individualização de demandas sociais no capitalismo, é, muito antes, um reflexo destas condições alienantes da sociabilidade capitalista. Por esta razão, não importa o quanto se trabalhe para melhorar a judicialização, jamais por meio dela se atingirá uma emancipação verdadeira da classe trabalhadora.

Analisando agora o conteúdo material destas relações jurídicas, todas elas versam sobre algum tipo de mercadoria, esteja esta sob a forma-mercadoria ou sob a forma de serviços; por este motivo, um ponto que merece a atenção é o custo dos medicamentos pleiteados em juízo. Conforme dados da pesquisa realizada por Laffin e Bonacim (2017, p. 11), o custo médio dos medicamentos presentes na Relação Nacional de Medicamentos Essenciais – RENAME – é de R\$ 85,63, mas, ao acionar a justiça para garantir estes mesmos medicamentos, o gasto passa a ser 7,6 vezes maior.

Vemos que este fenômeno prejudica a administração dos recursos públicos. O poder público, ao realizar o planejamento de compra dos medicamentos, não tem condições de prever quais medicamentos serão pleiteados em juízo e, por esta razão, os medicamentos pleiteados em juízo não podem ser adquiridos em largo volume – por um preço menor –, comprometendo, assim, o assumido interesse público. Ademais, há os custos de movimentar a máquina judiciária; gastos, estes, que são alheios à relação de prestação de saúde.

Assim, na média, para cada medicamento garantido em juízo, deixa-se de adquirir outros 7. Assim se caracteriza o dramático destino autofágico da classe trabalhadora, em que o acesso à saúde de uns significa a impossibilidade de consumo de outros.

3 CONCLUSÃO

Buscou-se, com este artigo, realizar um estudo sobre a judicialização da saúde, à luz da teoria marxista. Para tanto, utilizou-se a leitura de Lenin sobre o Estado e a obra de Pachukanis para analisar o fenômeno do direito, enquanto uma forma histórica típica do capitalismo. Adiante, verificou-se que a prestação de saúde na sociedade capitalista se dá por intermédio do consumo de mercadorias e que, então, a judicialização não é senão uma disputa judicial pela propriedade pessoal destas mercadorias.

Evidentemente, não se pretendeu exaurir a discussão; este artigo é, muito antes, um convite à reflexão, para que possamos encontrar alternativas coletivas de superar a cruel e ilógica racionalidade capitalista.

REFERÊNCIAS

LENIN, Vladimir. **O Estado e a revolução**. Lisboa: Editorial Avante, 1977.

PACHUKANIS, Evgeni. **Teoria geral do direito e o marxismo**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1988.

LAFFIN, Nathália Helena Fernandes; BONACIN, Carlos Alberto Grespan. Custos da saúde: judicialização de medicamentos ofertados pelo SUS. *In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS*, 27., 2020, São Leopoldo. Anais... [...]. Fortaleza: CBC, 2020. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/4312>. Acesso em: 13 nov. 2020.

ANÁLISE DA LEI 14.020 DE 2020 E O PRINCÍPIO DA ALTERIDADE NO DIREITO DO TRABALHO

André Justo da Silva⁵¹

Resumo

Este trabalho objetivou analisar os reflexos da lei 14.020 de 2020 no princípio da alteridade do direito do trabalho, a partir de um estudo do contexto da precarização do trabalho bem como da condição do empregado nesse cenário. Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica e documental do ramo trabalhista. Por meio desse estudo, foi possível confirmar uma relação entre o princípio da alteridade e a precarização das relações trabalhistas, além de detectar como a lei em análise se insere nesse quadro de flexibilização.

Palavras-chave: Lei 14.020. Princípio da Alteridade. Precarização. Flexibilização.

1 INTRODUÇÃO

A lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020 é a conversão em lei da medida provisória 936 de 1º de abril de 2020, que flexibiliza as relações trabalhistas com a justificativa de tentar manter o maior número de empregos durante a pandemia do COVID-19.

De forma geral, a lei traz a possibilidade da redução proporcional da jornada e salário, além da suspensão temporária do contrato de trabalho, ambas com possibilidade de serem efetuadas mediante acordo individual, sendo que, em contrapartida, o trabalhador recebe o benefício emergencial de preservação do emprego e da renda pago pelo Estado.

Diante disso, o trabalhador resta prejudicado, pois o benefício recebido pode não cobrir integralmente os seus rendimentos habituais, uma vez que é calculado com base no valor do seguro desemprego a que o empregado teria direito. Assim, fica evidente que o trabalhador acaba assumindo parte do risco da atividade, tomando para si prejuízo financeiro, diante de uma intenção do governo de manter o funcionamento das empresas.

51 Graduando em Direito na FADIR/FURG. Membro do Grupo de Pesquisa-Ação CIDIJUS.

Com isso, o objetivo deste trabalho é justamente determinar como a flexibilização da relação trabalhista promovida pela lei 14.020 de 2020 transfere o risco da atividade para o empregado, mitigando o princípio da alteridade, bem como analisar o princípio da proteção ao trabalhador diante da desigualdade entre as partes da relação trabalhista; conceituar o risco da atividade do empregador; analisar o salário como uma garantia do empregado diante da sua posição de fragilidade na relação trabalhista; analisar a flexibilização da relação de trabalho promovida pela lei 14.040 de 2020.

Tal pesquisa se justifica perante o contínuo movimento de precarização do trabalho que vivemos no Brasil, sendo importante identificar eventuais incompatibilidades da lei 14.040 com os princípios e garantias previstos na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Por fim, para o desenvolvimento do presente artigo, foi realizada pesquisa bibliográfica, de produções científicas, e pesquisa documental, de legislação, da área do Direito do Trabalho e afins.

2 O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO AO TRABALHADOR DIANTE DA DESIGUALDADE DA RELAÇÃO TRABALHISTA

Anteriormente ao desenvolvimento do ramo do Direito do Trabalho, os contratos de trabalho celebrados eram celebrados nos mesmos moldes de um contrato do Direito Civil, onde as partes estão em posição de igualdade para propor seus termos. Ocorre que dentro desse panorama, Rodriguez (2000, p. 36) afirma que: “[...] a liberdade de contrato entre pessoas com poder e capacidade econômica desiguais conduzia a diferentes formas de exploração. Inclusive, mais abusivas e iníquas”. Fica evidente que diante desse quadro, são necessárias normas de direito material e processual específicas para as relações de trabalho, de forma a mitigar os efeitos da desigualdade natural que existe entre o empregador, detentor do poder econômico, e o empregado, que depende do emprego para a sua subsistência, uma vez que fica caracterizada a posição de hipossuficiência do trabalhador, condição que reflete na pactuação dos termos do contrato de trabalho.

Ademais, conforme Delgado (2019, p. 55), todo Direito surge com o objetivo de atender um fim relevante no contexto histórico de sua origem, sendo este, no Direito do Trabalho, a “[...] melhoria das condições de pactuação da força de trabalho na ordem socioeconômica.” (DELGADO, 2019, p. 56). Diante disso, o Direito do Trabalho não se justifica como um ramo próprio do Direito senão por seus meios específicos para reduzir a exploração dos trabalhadores pelo mercado.

Dessa forma, os princípios que norteiam o Direito do Trabalho, dos quais principal é o da proteção ao trabalhador, estão em conformidade e decorrem da própria finalidade do ramo just trabalhista.

Por fim, o princípio da proteção ao trabalhador é a base do Direito do Trabalho e a própria razão de sua existência, pois o mesmo deve ser aplicado na elaboração e interpretação das normas trabalhistas, ao encontro da vontade do legislador original, sob pena de desvirtuamento da finalidade e sentido jurídico do Direito do Trabalho. Assim, o Direito do Trabalho responde os anseios dos trabalhadores que historicamente se organizaram de forma coletiva para buscar melhores condições de trabalho, sendo produto de um contexto de grande exploração da força de trabalho pelo capital, que ainda se encontra presente apesar dos inegáveis avanços sociais dos últimos dois séculos.

2.1 OS RISCOS DA ATIVIDADE ECONÔMICA OU EMPRESARIAL (PRINCÍPIO DA ALTERIDADE)

O conceito legal de empregador possui como elemento fundamental a assunção dos riscos da atividade econômica ou empresarial, reconhecida pela doutrina como princípio alteridade. Em um sistema de livre iniciativa e concorrência, isso significa a possibilidade de lucro ou prejuízo, decorrentes do sucesso ou fracasso da atividade empresarial, que depende da disposição do mercado. Nesse sentido, Pantoni (2011) afirma que a livre concorrência está na disputa das empresas por mais espaço no mercado, e a livre iniciativa na não interferência do Estado de modo a dificultar o exercício da atividade econômica. Por isso, no sistema capitalista vigente, a atividade empresarial é de caráter imprevisível, uma vez que não existem garantias de lucro. Diante disso, o princípio da alteridade separa a atividade empresarial da posição de empregado, protegendo os direitos trabalhistas, como remuneração e verbas rescisórias, de impactos diretos das flutuações do mercado.

No que tange aos empregadores domésticos, Delgado (2019, p. 496) afirma que o princípio da alteridade não se restringe aos empregadores que exercem atividade econômica, ao passo em que os custos e resultados do trabalho realizado também deve ser assumidos pelo empregador, além das consequências financeiras do negócio. Assim, os empregadores domésticos não estão eximidos da incidência do princípio da alteridade, que deve ser compreendido de forma mais ampla, ao passo que a condição de hipossuficiência do empregado, dada a natureza alimentar do salário, continua existente.

Quanto aos empregadores que exercem atividade empresarial, o conceito de assunção dos riscos da atividade econômica não pode ser desvinculado da possibilidade do lucro, pois é essa que motiva o empreendedor a adentrar no mercado e colocar seu patrimônio em risco. Dessa forma, fica claro que a compreensão do princípio da alteridade como mera assunção dos riscos de prejuízo é insuficiente, uma vez que tanto o prejuízo quanto o lucro compreendem a sorte do negócio, e, por esse motivo, não pertencem ao empregado, que não pode ser confundido com um sócio da empresa. Por isso, o princípio da alteridade não representa uma desvantagem excessiva para o empregador ou uma restrição da livre iniciativa.

Em vista disso, ao definir como característica fundamental do empregador a assunção dos riscos da atividade econômica, o legislador tratou de criar uma importante diferenciação entre o patrão e o empregado. Delgado (2019, p. 496) afirma que “a regra da assunção dos riscos pelo empregador leva a que não se autorize distribuição de prejuízos ou perdas aos empregados [...]”. Dessa forma, a legislação protege o empregado contra os riscos da atividade econômica, criando uma situação de estabilidade quanto ao seu sustento, pois o pagamento verbas trabalhistas é devido independente do resultado financeiro do empreendimento ou do resultado e custos do trabalho. Portanto, a responsabilidade pelo risco da atividade econômica proíbe o empregador de fazer qualquer redução nas verbas trabalhistas fundamentado no resultado de mercado da empresa, que não pode ser reconhecido como um motivo de força maior.

Por fim, mesmo que o prejuízo tenha contribuição do desempenho do empregado, o empregador não poderá reter verbas trabalhistas como punição, pois tal conduta fere o princípio da alteridade. No caso de insatisfação com o resultado do trabalho, o empregador pode exercer sua discricionariedade como de gestor do negócio, demitindo o empregado sem justa causa, ou ainda, demitir por justa causa nos casos em que o empregado comprovadamente exerceu sua função com desídia.

2.2 IRREDUTIBILIDADE SALARIAL E PRINCÍPIO DA ALTERIDADE

A irredutibilidade salarial está prevista no inciso V do artigo 7º da Constituição Federal brasileira. Trata-se, acima de tudo, da garantia da dignidade do trabalhador, que em conjunto com outros direitos sociais, permitem que o trabalhador mantenha um mínimo existencial

independente dos rumos do mercado (princípio da alteridade). No que tange ao trabalho como mercadoria, podemos afirmar que:

Isto não significa que o trabalho humano não possa ser tratado como mercadoria, sujeita às leis do mercado, especialmente à lei da oferta e da procura. Todos sabemos que um trabalhador técnico, que muito poucos podem fazer, é melhor remunerado do que um trabalho comum, que muitos podem executar.

O que se quis dizer é que não deve ser tratado como mercadoria, ou seja, não deve estar sujeito às leis do mercado, pois o trabalhador é um ser humano e, por conseguinte, é portador de uma dignidade essencial que deve ser respeitada em qualquer circunstância, ou seja, há determinados limites que não podem ser ultrapassados, tendo em vista a condição humana do trabalhador. (RODRIGUEZ, 2000, p. 31-32)

Portanto, fica claro que a proteção da dignidade do trabalhador é de fundamental importância, de forma que a irredutibilidade do salário é uma forma de garantir a estabilidade financeira daqueles que necessitam vender sua força de trabalho, assegurando-lhes uma vida digna.

Por outro lado, a irredutibilidade salarial não é absoluta, podendo ser excepcionada por meio de acordo coletivo. Ademais, é importante salientar que a jurisprudência é pacífica ao ditar que a irredutibilidade se trata do salário nominal e não do real.

Ainda, o ordenamento jurídico brasileiro prevê uma série de possibilidades que de transferem o risco da atividade para o empregado, mesmo que parcialmente, ao mitigar a incidência do princípio da alteridade na celebração de determinadas modalidades de contrato de emprego. Dentre essas, destacam-se: o contrato de trabalho por prazo determinado, que também excepciona o princípio da continuidade, sujeitando a própria existência do posto de trabalho a uma disposição do mercado; o contrato de trabalho intermitente, que conforme Galvão e Mendes Júnior (2019, p. 66), submete o trabalhador a uma jornada de trabalho imprevisível que só se concretiza diante de uma necessidade de mercado; o contrato de emprego com pagamento do salário por produção, nos casos em que o volume da produção é afetado por condições inerentes ao risco da atividade econômica e alheias a vontade do trabalhador. É evidente que o trabalhador submetido a essas condições não se encontra

em uma situação de ampla proteção, uma vez que essas modalidades de contrato apresentam uma flexibilização da jornada de trabalho ou do salário comparadas com contrato de emprego tradicional, de modo que o caráter variável do mercado acaba incidindo diretamente na onerosidade do contrato de emprego.

No que toca ao contrato de emprego por prazo determinado, é possível argumentar que todo posto de trabalho decorre de uma oportunidade de mercado. Porém, Rodriguez (2000, p. 105) afirma que:

[...] o contrato de duração determinada obriga mais ao trabalhador que o de duração indeterminada. Costuma-se entender que o prazo contratual obriga efetivamente a ambas as partes: assim, se qualquer delas o viola, incorre em responsabilidade.

Nesse sentido, o contrato é celebrado diante de atividades temporárias ou transitórias da empresa, ou seja, oportunidades de mercado, como uma temporada de alta demanda ou uma obra, sujeitando o empregado ao risco da atividade econômica, pois nela também se inclui o fruto da oportunidade. Dessa forma, é notório que o princípio da alteridade tem sua incidência reduzida nesse tipo contratual, que deve ser celebrado apenas em casos excepcionais e justificados.

Já no que se refere ao pagamento salário por produção, deve-se aplicar por analogia o dispositivo da CLT, que prevê que o tarefeiro não pode receber valor diário inferior ao salário-mínimo.

Portanto, o salário se trata de uma garantia de estabilidade do trabalhador perante o empregador e sua irredutibilidade decorre do princípio da alteridade. É evidente que o empregador possui a discricionariedade de dispensar o empregado com o pagamento das verbas rescisórias ou nas possibilidades legais da justa causa, porém, o pagamento do salário referente aos dias trabalhados é uma constante mesmo nessas possibilidades. Em virtude disso, o salário é uma prerrogativa do trabalhador, que não pode ser submetido aos riscos da atividade econômica, os quais são de responsabilidade integral do empregador, por isso qualquer flexibilização desse direito representa uma afronta a finalidade do Direito do Trabalho, que tem como norte o princípio da proteção ao trabalhador.

2.3 O CONTEXTO DE PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO E O PRINCÍPIO DA ALTERIDADE

A forma das relações de trabalho está completamente atrelada ao sistema de produção vigente. Foi durante e após a segunda revolução industrial que o modelo taylor-fordista se desenvolveu e tornou-se padrão, potencializando ao máximo a divisão do trabalho e reduzindo amplamente a subjetividade dos trabalhadores. Nesse sentido, Smith (1996, p. 244) afirma que a especialização do trabalhador em uma gama minúscula de tarefas simples reduz sua capacidade cognitiva, inibindo completamente sua autonomia. É nesse contexto que os movimentos da classe operária ganham força, ao passo em que a categorização era facilmente identificada, provocando a associação entre os trabalhadores. Por fim, é nesse contexto que as reivindicações trabalhistas começam a produzir efeitos mais incisivos no sistema jurídico, como a própria Consolidação das Leis Trabalhistas no Brasil.

Após seu auge nos “anos dourados” da década de 60, a rigidez do sistema taylor-fordista esbarrou em seu limite, pois, de forma conjunta, as tarefas simples foram gradualmente automatizadas com o avanço tecnológico. Ainda, havia uma grande dificuldade de reinserção do empregado diante da potencialização da divisão do trabalho, que, combinada com a automatização resultou no aumento do desemprego. Nesse cenário de automatização, populariza-se o sistema toyotista, que regride a divisão do trabalho e prioriza o acúmulo de funções em trabalhadores mais qualificados. Diante disso, Lima, Barros e Aquino (2017, p. 105-106) afirmam que o modelo toyotista ampliou a exploração subjetiva do trabalhador, por meio da intensificação do trabalho gerada pelo acúmulo de atividades, que resultou em ampliação do desemprego.

O alto desemprego torna-se um grave problema, e, com isso, a hipossuficiência do trabalhador é ampliada, pois o mesmo passa a aceitar condições de trabalho ínfimas diante da necessidade de subsistência. Ainda, sobre o desemprego, podemos afirmar que:

O desemprego ganhou relevância como problema social e se tornou terreno fértil para que os profissionais aceitassem condições laborais desprotegidas pela lei. Instaurou-se um processo de flexibilização, com a justificativa de maior geração de postos de trabalho. [...] a flexibilização pode ser compreendida como o processo de heterogeneização dos vínculos de

trabalho. [...] Instauram-se novas relações de trabalho, como: os contratos temporários, a terceirização da mão-de-obra, as subcontratações, a sazonalidade das contratações, as remunerações por produtividade, o trabalho no domicílio e etc. (LIMA; BARROS; AQUINO, 2017, p. 109).

Deste modo, percebe-se uma submissão da classe trabalhadora ao modelo de organização da produção capitalista, na busca do lucro, pela redução dos direitos trabalhistas. Martins e Miranda (2020, p. 101) afirmam que “Os novos cenários para combinação de flexibilização das relações de trabalho, economia globalizada e novas tecnologias surgindo a cada momento passaram a compor a nova ordem mundial.”

Por isso, é de grande importância entender o fato da heterogeneidade das relações trabalhistas, oriunda do processo de precarização das relações de trabalho, implicar em maior dificuldade de organização coletiva para os trabalhadores. Nesse sentido, Vilas Boas e Brito (2019) reiteram que “a fragmentação e heterogeneidade dos obreiros, dentro dessa nova conformação, vem dificultando a atuação sindical ante a ausência de uma ação mais homogênea e coletiva dos sindicatos.”. Diante disso, fica claro que o enfraquecimento da atuação sindical é parte fundamental do processo de precarização do trabalho, uma vez que os sindicatos sempre foram importantes basilares na luta por direitos trabalhistas, diante das dificuldades do trabalhador reivindicar suas pautas de maneira individual.

Por isso, o processo de precarização do trabalho envolve uma crescente descaracterização da figura do empregado assalariado, que incorre na mitigação do princípio da alteridade. Ocorre que, diante da flexibilização, o trabalhador se incumbe de uma autonomia falaciosa, restando descategorizado como classe. Dessa forma, institutos próprios da atividade empresarial, como a variação de renda oriunda dos riscos da atividade econômica, passam a fazer parte das relações de trabalho, em total desconformidade ao princípio da alteridade, resultando na desproteção do trabalhador.

Por conseguinte, o trabalhador continua submetido a exploração do capital, pois, apesar da sensação de autonomia fornecida pela informalidade e desregulamentação do emprego, sua posição na cadeia produtiva remanesce inalterada diante da manutenção da concentração dos meios de produção no grande capital. Dessa forma, a posição de hipossuficiência, que justificou a criação de um ramo específico do Direito para proteger as relações de trabalho, continua existindo nas

relações trabalhistas flexibilizadas. Portanto, ocorre uma redução da qualidade de vida do trabalhador, que perde seus direitos e garantias trabalhistas ao submeter-se a incerteza, coincidindo com um grande aumento do lucro da classe capitalista, que tem sua atuação facilitada pelo afastamento dos compromissos e encargos trabalhistas.

Por fim, tal cenário seria impossível sem a constante glamourização da flexibilização, vista como empreendedorismo e vendida como algo moderno e revolucionário, como uma oportunidade para o trabalhador. Nesse sentido, o principal elemento da glamourização da flexibilização é a sensação de autonomia que as relações de trabalho flexíveis proporcionam, pois o trabalhador fica livre para ditar sua própria jornada de trabalho, extinguindo-se a subordinação nos moldes empregatícios. Portanto, a hipossuficiência do trabalhador precarizado é mascarada por sua suposta autonomia empreendedora, ao passo em que, conforme demonstrado anteriormente, sua posição de hipossuficiência remanesce inalterada.

2.4 A FLEXIBILIZAÇÃO DA RELAÇÃO DE TRABALHO PROMOVIDA PELA LEI 14.040 DE 2020

A lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020 é a medida provisória 936 de 1º de abril de 2020 convertida em lei. Entra em vigência durante a pandemia do COVID-19, instituindo o programa de manutenção do emprego e renda, tendo como justificativa preservar empregos por meio da flexibilização da jornada e salário ou pela suspensão temporária do contrato no período de calamidade pública. Como contrapartida, a União assume o pagamento de benefício aos trabalhadores, com base no valor do seguro desemprego.

Primeiramente, percebe-se que na medida em que o cálculo do benefício utiliza como critério o seguro desemprego, possibilita-se a redução dos rendimentos do trabalhador. Portanto, é evidente que a intenção principal do programa é desonerar as empresas no período de crise, ao passo em que, se fora destinado ao bem-estar dos trabalhadores, cobriria os salários de forma integral.

Nesse sentido, a lei apresenta um claro objetivo de expandir e adaptar as possibilidades de *lay-off*, que consiste na flexibilização temporária da jornada e salário em períodos de crise, previstos no artigo 476-A da CLT, que ocorre por meio da suspensão do contrato do empregado por um período de dois a cinco meses para participação em curso de qualificação, com ou sem ajuda compensatória sem natureza salarial. O *lay-off* possui como objetivo principal resguardar a empresa

de eventuais crises, seja essa por má administração ou disposição de mercado, resultando na proteção dos funcionários contra demissões em massa. Portanto, verifica-se que o próprio lay-off também configura uma exceção ao princípio da alteridade, uma vez que, com o objetivo de assegurar o seu emprego, o trabalhador se submete temporariamente aos efeitos da crise econômica da empresa, reduzindo seu salário e jornada.

Diante disso, é de fundamental importância a participação dos sindicatos no processo decisório que permite a flexibilização oriunda do lay-off, em conformidade com o disposto no art. 746-A da CLT. Isso porque a flexibilização dos direitos trabalhistas não deve ultrapassar os limites necessários para a garantia do próprio emprego e subsistência do trabalhador, sendo esta a única finalidade pela qual devem ser admitidas flexibilizações contratuais prejudiciais ao empregado.

Ocorre que a lei 14.020/2020 apresenta a possibilidade dessa flexibilização ocorrer por meio da negociação individual, ou seja, o empregador pode negociar a redução da jornada e salário, ou suspensão do contrato, diretamente com o empregado. Dessa forma, a situação de hierarquia presente nas relações trabalhistas coloca o empregado em uma posição de fragilidade, propenso a aceitar propostas excessivamente onerosas por receio de perder seu sustento e por insuficiente poder de barganha ao negociar de forma individual com o gerador do posto de trabalho.

Por fim, cabe salientar que a lei prevê em seu artigo 12, §4º, que nos casos em que é permitido o acordo individual para suspensão do contrato, o sindicato deve ser comunicado pelo empregador no prazo de 10 dias. Não obstante a fiscalização do sindicato coibir onerosidade excessiva ao empregado, sua ausência nas negociações dificulta a pactuação de termos menos gravosos aos trabalhador.

3 CONCLUSÃO

Diante de tudo, foi possível compreender que há uma relação direta entre o princípio da alteridade e contexto da precarização do trabalho.

De um modo geral, a precarização do trabalho tem como elemento fundamental a desconstrução da figura do empregado, pela flexibilização das relações trabalhistas, ao mesmo tempo em que permeia a condição de exploração. Isso se dá pela transferência do risco da atividade empresarial ao trabalhador, que passa a ser responsabilizado pelo resultado econômico através da flexibilização da jornada de trabalho e salário, desconstituindo o princípio da alteridade e colocando o empregado em situação de instabilidade. Além disso, o lucro permanece nas mãos dos grandes

capitalistas, inclusive aumentando na medida em que os encargos trabalhistas se esvaem através da possibilidade de formação de vínculos trabalhistas fragilizados.

Portanto, é notório que a lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020 é um reflexo do presente contexto de precarização do trabalho. Nesse sentido, a expansão do *lay-off* promovida pelo dispositivo representa uma clara tendência de tentativa do Estado de combate ao desemprego através da precarização dos vínculos de trabalho. Não obstante o número de pessoas formalmente desempregadas ser reduzido, o custo disso é a diminuição excessiva da dignidade do trabalhador e a ampliação da desigualdade social.

Por fim, a atuação dos sindicatos, através da negociação coletiva, é a única forma pela qual o trabalhador pode se proteger da flexibilização abusiva de seus direitos. Isso porque o sindicato, ao representar uma categoria de empregados, pode impor limites ao negociado em situações de *lay-off*, de forma que a flexibilização dos direitos trabalhistas seja a menor possível para a garantir manutenção do emprego, fato dificultado ao empregado que negocia por conta própria. Portanto, é notório que o enfraquecimento dos sindicatos promovido pela reforma trabalhista atende ao interesse do grande capital.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Henrique. As teorias do trabalho imaterial: uma reflexão crítica a partir de marx. **Caderno CRH**, Salvador, v. 27, n. 70, p. 31-45, abr. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792014000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 out. 2020. doi: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792014000100003>.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**: obra revista e atualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019.

GALVÃO, André Freire; MENDES JÚNIOR, Ricardo Lopes. Transferência do risco da atividade econômica ao empregado no contrato de trabalho intermitente instituído pela reforma trabalhista de 2017. **Revista Desenvolvimento Social**, Montes Claros, v. 25, n. 2, p. 60-70, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/rds/article/view/148/176>. Acesso em: 11 out. 2020.

LIMA, Camila Alves; BARROS, Edgla Maria Costa; AQUINO, Cássio Adriano Braz de. Flexibilização e intensificação laboral: manifestações da precarização do trabalho e suas consequências para o trabalhador. **Revista Labor**, v. 1, n. 7, p. 102-125, mar. 2017.

MARTINS, Ana Christina Tavares; MIRANDA, Maria Geralda de. Capital social, precarização e uberização do trabalho. **Lex Cult Revista do CCJF**, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 93-108, dez. 2017. Disponível em: <http://lexcultccjf.trf2.jus.br/index.php/LexCult/article/view/7>. Acesso em: 07 out. 2020. doi: <https://doi.org/10.30749/2594-8261.v1n1p93-108>.

PANTONI, Roberta Alessandra. Livre iniciativa e livre concorrência na obra “a riqueza das nações” de Adam Smith. **Âmbito Jurídico**, São Paulo, 01 jan. 2011. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-84/livre-iniciativa-e-livre-concorrenca-na-obra-a-riqueza-das-nacoes-de-adam-smith/>. Acesso em: 11 out. 2020.

RODRIGUEZ, Américo Plá. **Princípios de direito do trabalho**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2000.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre a sua natureza e suas causas São Paulo: Nova Cultural, 1996. v. 2.

VILAS BOAS, Luiz Felipe Lima; BRITO, Márcia Maria Pinheiro de Melo. Sindicalismo e pós-modernidade: a sobrevivência dos sindicatos frente aos novos paradigmas do mundo do trabalho. **Âmbito Jurídico**, São Paulo, ano XXII, 04 nov. 2019. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-do-trabalho/sindicalismo-e-pos-modernidade-a-sobrevivencia-dos-sindicatos-frente-aos-novos-paradigmas-do-mundo-do-trabalho/>. Acesso em: 7 out. 2020.

REDUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO ESTADO NEOLIBERAL

Luciana Adélia Sottili⁵²

Marcia Leite Borges⁵³

Danieli Veleda Moura⁵⁴

Resumo

As pessoas com deficiência sofreram em diversos períodos históricos abandono e estigmatização, sendo desvinculadas do status de cidadania, não sendo aceitas como sujeitos de direito e participação social. Com o advento da nova ordem constitucional em conjunto com o novo paradigma trazido pela Organização Mundial da Saúde (OMS) de que saúde não é apenas a ausência de doenças, mas a condição que leva em consideração os aspectos biopsicossociais do indivíduo, ampliou-se o entendimento sobre as diferenças entre deficiência e incapacidade, desvinculando uma da outra. Buscando desconstruir o estigma até então existente e promover o acesso das pessoas com deficiência aos direitos de cidadania foram implementadas políticas públicas de inclusão, através da luta de grupos sociais que pressionaram o Estado, em conjunto com as novas diretrizes dos direitos humanos. Estas políticas públicas, apesar de serem pouco incipientes, colaboraram na reestruturação pessoal de inúmeras pessoas com

52 Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande, Mestre em Direito e Justiça Social PPGD/FURG, Especialização em andamento em Educação em Direitos Humanos (UAB/FURG). Professora na São Lucas Educacional – Porto Velho/RO. Pesquisadora do Grupo de Pesquisas Cidadania, Direitos e Justiça Social – CIDIJUS e do Grupo Transdisciplinar de Pesquisa Jurídica para a Sustentabilidade – GTJUS. E-mail: lusottili@hotmail.com

53 Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande, Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas, Doutora em Ciência Política na Universidade Federal Fluminense e Doutoranda em Sociologia na Universidade de Coimbra-PT, Pesquisadora do Grupo de Pesquisas Cidadania, Direitos e Justiça Social – CIDIJUS. E-mail: 1212.marcia@gmail.com

54 Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande, Mestre e Doutora em Educação Ambiental (PPGEA-FURG), Graduada em Licenciatura em Filosofia pela Universidade Federal de Pelotas. Pesquisadora do Grupo de Pesquisas Cidadania, Direitos e Justiça Social – CIDIJUS. E-mail: danieliveledamoura@yahoo.com.br.

deficiência que puderam a partir dos auxílios recebidos vivenciar novas perspectivas em seu futuro e a compreenderem que a deficiência, embora limitadora, não é por si só um elemento incapacitante. Todavia, com o advento de uma nova ordem neoliberal, os recursos dantes destinados a estas políticas públicas foi sendo reduzido consideravelmente sob o argumento de que o Estado não mais dispõe de recursos para a concretização destas políticas, o que atinge consideravelmente a população que em virtude de sua deficiência tem ainda mais dificuldade para acessar direitos como acesso à educação e inserção no mercado de trabalho. O cerne deste trabalho consiste em identificar as diferenças de distribuição de recursos financeiros nos últimos anos e o potencial de pessoas que deixaram de ser atingidas por essas políticas. Para tanto, será utilizada a pesquisa bibliográfica com revisão de literaturas e a busca de dados em órgãos e entidades oficiais.

Palavras-chave: Políticas públicas. Pessoas com deficiência. Neoliberalismo.

1 INTRODUÇÃO

As pessoas com deficiência sofreram desde a origem da civilização e no decorrer da história, violações dos mais variados timbres. Abandono e assassinato eram tidos como atitudes normais, pois as pessoas com deficiência, mesmo que nascessem entre os cidadãos de sua sociedade, não eram consideradas como tal. É de se compreender que na sociedade embrionária, pouco se sabia sobre doenças e os motivos que levam uma pessoa a nascer ou desenvolver uma deficiência ao longo de sua vida, todavia, após séculos de enfeitamento, a estigmatização da pessoa com deficiência se consolidou de tal forma que até poucas décadas atrás, ter uma deficiência era motivo suficiente para permanecer trancado em casa, longe dos olhares da sociedade e da vizinhança curiosa.

Foi após muita luta por parte de grupos sociais, mobilizados em diversos países que o reconhecimento das pessoas com deficiência como sujeitos de direito começou a se delinear. Os grupos em prol das pessoas com deficiência atuaram no reconhecimento, na inclusão e na participação social destes indivíduos. Com o advento da nova ordem constitucional, em conjunto com o novo paradigma trazido pela Organização Mundial da Saúde (OMS) de que saúde não é apenas a ausência de doenças, mas a condição que leva em consideração os aspectos biopsicossociais do indivíduo, ampliou-se o entendimento sobre

as diferenças entre deficiência e incapacidade, desvinculando uma da outra.

Buscando desconstruir o estigma até então existente e promover o acesso das pessoas com deficiência aos direitos de cidadania foram implementadas políticas públicas de inclusão, através da luta de grupos sociais que pressionaram o Estado, em conjunto com as novas diretrizes dos direitos humanos. O cerne deste trabalho consiste em identificar as diferenças de distribuição de recursos financeiros nos últimos anos e o potencial de pessoas que deixaram de ser atingidas por essas políticas, demonstrando que as políticas públicas de inclusão das pessoas com deficiência não são um interesse para os governos liberais.

Para tanto, será utilizada a pesquisa bibliográfica com revisão de literaturas e a busca de dados em órgãos e entidades oficiais, visando demonstrar em síntese o desenvolvimento do paradigma da biopsicossocialidade e as políticas públicas de inclusão implementadas através do Programa Viver Sem Limite.

2 O PARADIGMA DA BIOPSIKOSSOCIALIDADE

No ano de 1949, a Organização das Nações Unidas anunciou um novo paradigma na definição de “saúde”, indicando que “saúde” é o completo bem-estar físico, mental e social. Segundo Brauner e Furlan (2013), este novo conceito desencadeou um efeito cascata a nível mundial e várias nações revisaram seus conceitos sobre saúde e respeito à vida, observando as questões sociais e ambientais. A partir deste marco, surgiram mobilizações sociais como os Centros de Vida Independente (CVI) que buscaram superar a identificação da deficiência como uma tragédia pessoal e elaboraram novos indicativos sobre a deficiência.

Em 2001, a Organização Mundial da Saúde (OMS) publicou a Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), que deveria ser utilizada em conjunto com o CID-10 na identificação da deficiência. Foi o primeiro documento que passou a considerar deficiência e incapacidade como agentes não interdependentes. Posteriormente, em 2007, nos Estados Unidos da América, na cidade de Nova Iorque, a Organização das Nações Unidas (ONU) convocou a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, cujo protocolo facultativo foi ratificado pelo Brasil através do Decreto 186 da CF em 2008, passando a vigor a convenção com *status* de Emenda Constitucional, por força do artigo 5º, § 3º da Constituição Federal de 1988, influenciando na construção do que

veio a ser conhecido como o “Estatuto da Pessoa com Deficiência”, através da Lei nº 13.146/2015.

A CIF se baseia na revisão e aprimoramento da Classificação Internacional de Deficiências, Incapacidades e Desvantagens (ICIDH) e é classificada em duas partes: funções e estrutura do corpo, atividades e participação - são as funções fisiológicas dos sistemas orgânicos inclusive as funções psicológicas, estruturas do corpo são partes anatômicas do corpo como órgãos, membros e seus componentes, atividade é a execução de uma ação ou tarefa por um indivíduo e participação é envolvimento de um indivíduo numa situação da vida real; fatores ambientais e pessoais - se referem ao ambiente social, físico e atitudinal em que as pessoas vivem e guiam sua vida. Com a análise da CIF, é possível compreender que duas pessoas podem apresentar a mesma incapacidade (CID-10), todavia, possuir dificuldades diferentes em sua forma de conviver com ela, com base no que o indivíduo pode ou não fazer no cotidiano, existindo níveis diferentes de funcionalidade em cada caso que se apresente.

A abordagem biopsicossocial busca unir dois modelos dantes vistos como opostos, o modelo médico que analisa a parte biológica do ser e avalia a incapacidade como um problema individual e o modelo social que avalia a incapacidade como uma opressão social. Essa visão biopsicossocial foi reiterada pelo ordenamento jurídico pátrio com a publicação da Lei nº 13.146/2015. A referida lei apresenta o conceito de pessoa com deficiência:

Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas (BRASIL, 2015, Art. 2º).

Segundo o Estatuto, o Executivo deve providenciar a execução de políticas públicas que favoreçam e garantam à pessoa com deficiência o exercício de seus direitos e sua integração com a sociedade independente do meio em que vive, se urbano ou rural. Ainda, estabelece a necessidade de se executar políticas públicas voltadas para o trabalho, possibilitando à estas pessoas sua inclusão e permanência no mercado de trabalho. Assim, “é finalidade primordial das políticas públicas de trabalho e emprego promover e garantir condições de acesso e de permanência da pessoa com deficiência no campo de trabalho (BRASIL, 2015, Art. 35º).

Desta forma, a pessoa com deficiência tem direito ao trabalho e à inclusão em políticas públicas que favoreçam sua inclusão social, cabendo ao Poder Público a execução e efetivação destas garantias.

3 A POLÍTICA PÚBLICA DE INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA: VIVER SEM LIMITE

No intuito de disponibilizar “os apoios necessários ao pleno e efetivo exercício da capacidade legal por todas as pessoas com deficiência” (SEDPD, s.d.), foi instituído, em 2011, o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Viver sem Limite, pelo Decreto 7.612/2011. Este plano é executado pelo Governo Federal, através de um arranjo de parcerias entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Educação (MEC), o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em conjunto com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) (MDSCF, SNAS, DBA, 2013).

Este programa foi implementado como uma ação estratégica que buscava promover, educação, saúde, acessibilidade e inclusão social em benefício das pessoas com deficiência. A respeito da sua relevância José Ferreira, ex-secretário nacional da Subsecretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência da Secretaria de Direitos Humanos, em entrevista, no ano de 2017, afirmou que:

Antes do Plano Viver Sem Limites nós tínhamos várias ações para pessoas com deficiência, na saúde, na educação, na moradia, no trabalho, emprego [...] tinha algum acesso às políticas públicas. No entanto, não tínhamos uma política nacional organizada, não existia uma agenda de governo voltada às pessoas com deficiência. Os estados e municípios não tinham nenhum ordenamento mais direcionado, era tudo muito genérico. (GONÇALVES, 2017).

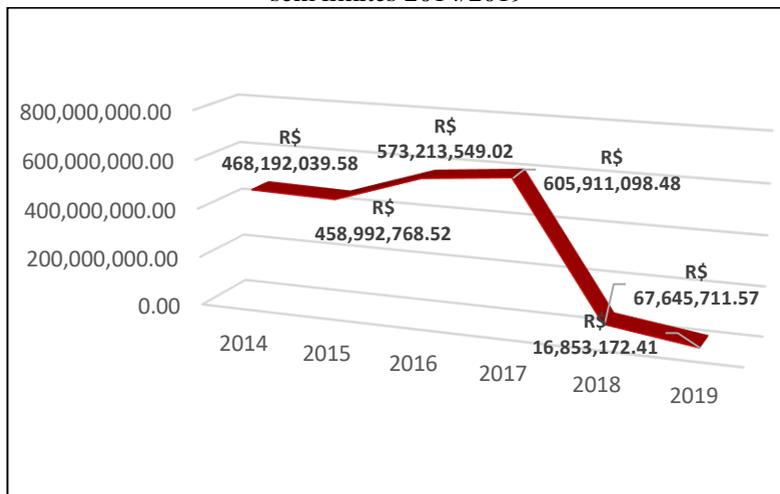
José Ferreira, ainda explanou que o Plano elaborado conteve quatro eixos: “Saúde, Educação, Acessibilidade e Inclusão Social [...] [com] um sistema de monitoramento mensal em que os ministérios davam conta das metas traçadas para aquele período de governo.” (GONÇALVES, 2017).

O “Viver Sem Limite”, a partir de sua implementação, implantou diversos “Centros Especializados em Reabilitação (CRE) para ampliar o acesso e a qualidade dos serviços de saúde prestados” (COSTA, 2015, p. 41). Além disso, este programa apresenta como um de seus pontos estratégicos o ensino profissionalizante, utilizando-se do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), A realização dos cursos ficou a cargo das instituições da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (Institutos Federais, Escolas técnicas que tenham vínculo com as universidades), serviços nacionais de aprendizagem Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, Serviço Nacional de aprendizagem do Transporte e Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SDH/PR e SNPDCD, 2013).

Outro ponto estratégico do programa é o Programa Benefício de Prestação Continuada para o Trabalho, destinado às pessoas com deficiência, da faixa etária entre 16 e 45 anos, que buscam uma qualificação, a inclusão no mercado de trabalho, e estão cadastrados no Benefício de Prestação Continuada - BPC (SDH/PR e SNPDCD, 2013). No momento em que a pessoa com deficiência for contratada por uma empresa, o BPC é suspenso, mas um grande avanço seria a possibilidade de retorno ao benefício caso o beneficiário perca o emprego (SDH/PR e SNPDCD, 2013). Isso, tem por intenção dar maior tranquilidade para as pessoas com deficiência, pois retornar ao benefício, quando da perda do emprego, é um processo muito burocrático, havendo mesmo a possibilidade de ser negado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social.

Além disso, as políticas públicas que objetivam a inclusão e a acessibilidade da pessoa com deficiência na sociedade tem oscilado muito, e os investimentos para este fim, sofreram no último ano uma queda abrupta. (BORGES, 2019). Neste sentido, buscou-se informações sobre como está a implementação do Programa Viver Sem Limites. O gráfico 1 demonstra a grande redução investimentos governamentais com o programa a partir de 2018.

Gráfico 1 – Brasil: evolução histórica dos gastos com o programa viver sem limites 2014/2019



Fonte: Brasil, 2020

O ano de 2017 teve o maior volume de gastos com o programa, correspondendo a um total de R\$ 605.911.098,48. A partir daí, a queda foi drástica. Em 2018, os gastos foram de R\$ 67.645.711,57 e, em 2019, apenas R\$ 16.853.172,41, uma proporção de aproximadamente 25% do investido no ano anterior. Tal redução de investimento coincidiu com a posse do atual presidente Jair Messias Bolsonaro, que tem como Ministro da Economia, o Economista Paulo Guedes que defende o modelo neoliberal, embasado em um Estado mínimo. (BORGES, 2019).

A redução brusca no Programa Viver Sem Limites, cuja saúde, a educação, a acessibilidade e a inclusão das pessoas com deficiência eram seus grandes objetivos, demonstra o desinteresse governamental na inclusão nestes últimos dois anos e a intenção descarada de seu desmonte como política pública. O interesse em inclusão que se iniciou, de forma efetiva, a partir de 2011 com o início do programa, é certo que não se manteve. O Estado novamente tem transferido sua responsabilidade para a sociedade, e começa a ter uma participação mínima, e em alguns momentos nula, onde só fiscaliza, e de forma esporádica as ações da iniciativa privada quanto a inclusão socioeconômica das pessoas com deficiência

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estas políticas públicas, apesar de serem pouco incipientes, colaboraram na reestruturação pessoal de inúmeras pessoas com deficiência que puderam, a partir dos auxílios recebidos, vivenciar novas perspectivas em seu futuro e compreenderem que a deficiência, embora limitadora, não é por si só um elemento incapacitante.

Todavia, com o advento de uma nova ordem neoliberal, os recursos dantes destinados a estas políticas públicas foi sendo reduzido consideravelmente sob o argumento de que o Estado não mais dispõe de recursos para a concretização destas políticas, o que atinge consideravelmente a população que em virtude de sua deficiência tem ainda mais dificuldade para acessar direitos como acesso à educação e inclusão no mercado de trabalho.

A visível diminuição na distribuição de recursos financeiros às políticas públicas de inclusão de pessoas com deficiência nos últimos anos e o conseqüente número de pessoas que deixaram de ser beneficiadas por estas políticas, demonstram que a inclusão das pessoas com deficiência está longe de ser prioridade para os governos liberais. Neste sentido, faz-se necessário um permanente estudo e análise destas questões de modo que para além da fiscalização, haja a constante luta para que direitos fundamentais conquistados não sejam objeto de arbitrariedades por parte dos governos que negligenciam às necessidades de sua população.

REFERÊNCIAS

BORGES, Márcia Leite. **Inclusão socioeconômica das pessoas com deficiência**: as políticas públicas de inclusão através do mercado de trabalho. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, Niterói. 2019.

BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. **Diário Oficial da União**. Brasília, 26 ago. Seção 1, p. 3. 2009.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**. Brasília, 07 jul. 2015.

BRAUNER, Maria Cláudia Crespo; FURLAN, Karina Morgana. O crescente processo de medicalização da vida: entre a judicialização da saúde e um novo modelo biomédico. *In*: BRAUNER, Maria Cláudia Crespo; PIERRE, Philippe. **Direitos Humanos, Saúde e Medicina: uma perspectiva internacional**. Rio Grande: Editora da Furg, p. 103-132, 2013.

CARDOZO, Priscila Schacht. Pessoas com deficiência e o protagonismo nos movimentos sociais. **Revista de Iniciação Científica**. Criciúma, v. 15, n. 1, p. 39-54, jan./jun., 2017. Disponível em: <http://periodicos.unesc.net/iniciacaocientifica/article/viewFile/2982/3492>.

COSTA, Luiza Santos Moreira. **Inclusão no curso médico: atenção integral à saúde das pessoas com deficiência**. Rio de Janeiro, outubro, 2015.

GONÇALVES, Juliana. “Não temos nada para comemorar”, diz consultor em inclusão de pessoas com deficiência, **Brasil de Fato**, [s. l.], 21 set. 2017. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2017/09/21/nao-temos-nada-para-comemorar-diz-consultor-em-inclusao-de-pessoas-com-deficiencia/>. Acesso em: 25 maio 2018.

LANNA JR, Mario Cléber Martins. **História do Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos/Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência. 2010.

PORTAL TRANSPARÊNCIA. **Viver Sem Limite**. 2020. Disponível em: <http://www.transparencia.gov.br/programas-de-governo/01-viver-sem-limite?ano=2020>. Acesso em: 11 mar. 2020.

SECRETARIA de Direitos Humanos (SDH); Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNPDPCD).

Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2007).

Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência: Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência: decreto legislativo nº 186, de 09 de julho de 2008: decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. 4. ed., rev. e atual. Brasília, 2011.

SOTTILI, Luciana Adélia. **A perícia biopsicossocial na concessão dos benefícios previdenciários.** 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito), Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2016. Disponível em:

http://repositorio.furg.br/bitstream/handle/1/7333/Luciana%20Sottili_4302461_assignsubmission_file_TCC_Final_Postar.pdf?sequence=1.

Acesso: 11 mar. 2020.

Eis um momento especial de nosso projeto de PESQUISA-AÇÃO do CIDIJUS/FADIR/FURG, representado pelo conjunto de artigos ora publicados nos livros denominados CADERNOS CIDIJUS.

O CIDIJUS – Cidadania, Direitos e Justiça, começa na modalidade de Extensão, em 2016, a partir de um edital o qual concorreremos, buscando assessorar os(as) pescador(as) artesanais e suas Colônias de Pesca, em Rio Grande e em São José do Norte. Avançamos, em 2017, para a criação do CIDIJUS-PESQUISA, diante da necessidade da pesquisa para subsidiar o trabalho extensionista, bem como dar suporte às Ações Cíveis Públicas que começamos a ingressar em nome destes coletivos. Também em 2017 passamos a realizar a assessoria jurídica do Fórum da Lagoa.

Acreditamos que estes Cadernos... possam confluir as pesquisas de nossos centros universitários, seja a nível de graduação, especialização e mestrado, bem como de outros pesquisadores que se dedicam à pesquisa e ao estudo destas temáticas.

Nossa proposta, a partir destes dois volumes, é manter o fluxo contínuo para recebimento dos artigos, de modo a organizar um ou mais volumes anuais.

Prof. Dr. José Ricardo Caetano Costa

Prof. Dr. Hector Cury Soares

Prof. Dr. Eder Dion de Paula Costa