

CADERNOS CIDIJUS

Volume 5
2022



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

BRAJU
EDIÇÕES

CADERNOS CIDIJUS

VOLUME 5

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

CADERNOS CIDIJUS

VOLUME 5

Rio Grande
IBRAJU Edições
2022

Copyright © 2022 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

Revisão: os autores

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, 2022. – (Coleção Cadernos CIDIJUS ; v. 5).

231 p. ; 21,1 cm.

Acesso remoto: <https://ibraju.com.br/editora/>

ISBN: 978-65-89073-12-3

I. 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

EDITORIAL

Entregamos à comunidade o quinto volume de nossos CADERNOS CIDIJUS.

Uma boa parcela dos artigos que compõe este número diz respeito às questões ligadas à Seguridade Social, o que os leva à crer que a pandemia (ainda) em curso em nosso País está fornecendo um rico arsenal para refletirmos estas políticas públicas.

É nesta toada que encontraremos artigos versando sobre os benefícios da LOAS, benefícios previdenciários e no que respeita à saúde.

Desejamos uma ótima leitura a todos e todas, lembrando que nossos Cadernos possuem fluxo contínuo para o recebimento dos artigos, cujas regras encontram-se em nossas páginas virtuais.

Registramos um agradecimento especial aos nossos alunos do Mestrado em Direito e Justiça Social, que auxiliaram na organização e montagem deste volume. São eles: Dandara Trentin Demiranda, Vitor Prestes Olinto e Lucas Moran Costa.

Os Organizadores

SUMÁRIO

DA SEGURIDADE À EFICACIA: REALIDADE NACIONAL NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DOS SEGURADOS E O PARALELO COM O SISTEMA COOPERATIVO.....	8
--	----------

Jordana Teixeira de Teixeira

A FINANCEIRIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL: ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES DA PREVIDÊNCIA NA EMENDA CONSTITUCIONAL 103/2019.....	24
---	-----------

César Augusto Costa

Sandro de Lima Feijó

SEGURIDADE SOCIAL: A SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL E OS OBSTÁCULOS NA EFETIVIDADE NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE	49
--	-----------

Gabriela Zanin

CARACTERIZAÇÃO E ASPECTOS PREVIDENCIÁRIOS ENVOLVENDO O SEGURADO ESPECIAL.....	64
--	-----------

Vagner da Silva Braga

ASPECTOS TÉCNICOS DA APOSENTADORIA ESPECIAL: CONDIÇÕES E DIFICULDADES PARA FINS COMPROVAÇÃO DE EXPOSIÇÃO AOS AGENTES NOCIVOS.....	72
--	-----------

Jordana Vitoria Tamanho Ferreira

Thiago dos Santos Carrasco

ASCENSÃO DO INSTITUTO DA SEGURIDADE SOCIAL NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	84
---	-----------

Karoline Schivittez Elacoste

**SEGURIDADE SOCIAL: O DIREITO DO
RECEBIMENTO RETROATIVO DE BENEFÍCIO POR
INCAPACIDADE CONCOMITANTE AO PERÍODO DE
ATIVIDADE REMUNERADA NO SUPERIOR
TRIBUNAL DE JUSTIÇA 89**

Karoline Soares Schoroeder

**O FIM DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO
POLÍTICA DE ESTADO E O INÍCIO DO AUXÍLIO
BRASIL COMO POLÍTICA DE GOVERNO 101**

Kaio Figueiredo Salvador

Isabella Pozza Gonçalves

**OS CRITÉRIOS RESTRITIVOS DO BENEFÍCIO DE
PRESTAÇÃO CONTINUADA – BPC DA LOAS 114**

Taís Dias Legemann

**O TRABALHO SOB DEMANDA VIA PLATAFORMAS
DIGITAIS: EMPREGO, EMPREENDEDORISMO OU
TERCEIRA VIA? 121**

Cristiano Menezes Veiga

Marco Aurelio Serau Júnior

**PROJETOS DE LEI ACERCA DO AUXÍLIO-FUNERAL
MEDIANTE A PANDEMIA COVID-19 NO BRASIL ... 164**

Irla Mary Brito da Silva

**A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
CONTROLE EM PANDEMIAS NO BRASIL: AS
NORMAS JURÍDICAS DE RESPOSTA A GRIPE
ESPAÑOLA E COVID-19..... 188**

Aline Abreu Migon dos Santos

**SEGURIDADE SOCIAL, DIREITO À SAÚDE E A
COVID-19 196**

Carmen Nobre Parada Balansin

**#FICA EM CASA: O DIREITO SOCIAL À MORADIA
EM TEMPOS DE PANDEMIA A PARTIR DOS
DESPEJOS, REMOÇÕES FORÇADAS E
REINTEGRAÇÃO DE POSSE NO BRASIL..... 216**

Vanessa Aguiar Figueiredo

Dandara Trentin Demiranda

Nathielen Isquierdo Monteiro

DA SEGURIDADE À EFICÁCIA: REALIDADE NACIONAL NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DOS SEGURADOS E O PARALELO COM O SISTEMA COOPERATIVO

Jordana Teixeira de Teixeira¹

Resumo

providenciar recursos destinados para a seguridade social, procurou garantir o mínimo existencial e proteger os fundamentos encontrados no art. 1º da Constituição Federal principalmente quanto a cidadania e a dignidade da pessoa humana. A partir disso, foi realizada uma análise bibliográfica e legal para entendermos as disposições concernentes à seguridade social, bem como sua eficácia, de forma ampla e geral. Além disso, foi feito um paralelo com o Direito Cooperativo e Cidadania para compreendermos outros tipos de alternativas para garantir o mínimo existencial quando as políticas públicas dos governos falham na eficácia e fiscalização das normas presentes na legislação correlacionada. Foi evidenciado, por meio de dados retirados no DIEESE e da Oxfam, a perpetuação das mazelas sociais decorrentes da não efetivação dos dispositivos legais, baseadas em determinadas classes, etnias e gêneros. Diante da ideia de evidenciar as normas e a ineficácia protagonizada por nossos representantes, percebemos a perpetuação de um sistema desigual e segregador, de um modo geral, sem adentrar em especificidades das regiões geográficas, o qual não garante o mínimo existencial previsto nos termos e dispositivos legais dispostos para a parcela vulnerável da sociedade brasileira.

Palavras-chave: Seguridade. Legislação. Eficácia. Mínimo existencial. Garantias.

FROM SECURITY TO EFFECTIVENESS: NATIONAL REALITY IN THE REALIZATION OF THE RIGHTS OF POLICYHOLDERS AND THE PARALLEL WITH THE COOPERATIVE SYSTEM

Abstract

Provide resources for social security searched too guarantee the existential minimum and protect the foundations found in art. 1º of the Federal Constitution, especially about citizenship and the dignity

¹ Acadêmica do terceiro ano de curso de graduação em Direito da FURG.

of the human person. From that, a bibliographic and legal analysis was carried out to understand the provisions of social security as well as its effectiveness, broadly and generally. Furthermore, a parallel was made with cooperative law and citizenship for us to understand other types of alternatives to guarantee the existential minimum when government public policies fail to effectiveness and enforcement of rule present in the related legislation. Was evidenced, through the data take from DIEESE and Oxfam, the perpetuation of social ills resulting from the non-enforcement of the law based on certain classes, ethnicities and genders. Faced with the idea of highlighting the norms and the inefficiency played by our representatives, we perceive the perpetuation of an unequal and segregating system, in general, without going into specifics of geographic regions, which does not guarantee the existential minimum provided for in the legal terms and provisions for the vulnerable part of Brazilian society.

Keywords: Security. Legislation. Effectiveness. Existential minimum. Guarantees.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo visa transparecer, em um primeiro alcance, o sistema da seguridade social brasileira, abrangendo suas origens legais, doutrinárias e sociais no Estado federativo brasileiro. A análise do ordenamento jurídico foi realizada com base na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 8.212/1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social, bem como a Lei nº 8.742/1993, da assistência social.

A proposta é identificar o conjunto de normativas presentes no ambiente jurídico do país e se, em um contexto mais amplo, as normas são eficazes, garantindo o mínimo existencial para a parcela mais vulnerável da sociedade brasileira. Assim, diante das previsões legais, é necessário entender se as afirmativas são estendidas para a realidade social que vivemos, com a finalidade de identificar as mazelas encontradas no intervalo entre positivação das leis e o cumprimento, com sua devida eficácia, pelos responsáveis das pastas da seguridade e assistência social.

Ademais, após a observação das garantias legais e o que encontramos na prática da organização do Estado brasileiro, foram apontadas algumas relações entre o Direito Cooperativo e Cidadania e a Seguridade Social. Assim, foi realizada uma análise doutrinária acerca das raízes fundadoras da organização cooperativa e os motivos que transformaram um sistema de exploração da mão de obra, que acentuava as disparidades sociais, bem como ocorre nos dias atuais, de forma capitalista e lucrativo, para o caminho da solidariedade social, pautado na ideia da democracia, no cuidado mútuo, no cooperativismo e na educação.

Para tanto, as informações foram obtidas por meio de pesquisas bibliográficas, doutrinárias e legais, as quais permitiram o entendimento de que, embora houvesse a posituação para assegurar direitos e garantias ao segurado e assistido social, a eficácia da lei não se traduz conforme ela se impõe. O Direito Cooperativo surge como uma elucidação de que, embora vivemos em uma sociedade capitalista, que segue visando o lucro, garantir, por meio da democracia, da solidariedade, do respeito e da educação, o mínimo existencial deveria ser um dever de cada um e, principalmente, dos nossos representantes. Os dados retirados do relatório da Oxfam nos permitem verificar a gritante desigualdade existente nas diversas regiões do Estado brasileiro.

A ideia principal da pesquisa é entender o contraste entre a legislação pertinente à seguridade social e os motivos de haver tanta disparidade no alcance da efetivação das normas. Além disso, diante da perspectiva da desigualdade nacional, também é passível de análise procurar entender que o mínimo garantido pelo Estado é, realmente, muito pouco para que um segurado, cidadão brasileiro, consiga exercer todas as garantias e direitos fundamentais que encontramos no art. 5º da Constituição Federal.

2 SEGURIDADE SOCIAL E O SISTEMA NÃO CONTRIBUTIVO

Da necessidade de proteção social surge, por meio das disposições jurídicas, o sistema da seguridade social no Estado brasileiro. A Constituição Federal de 1988 foi pioneira no sentido de regulamentar, no Capítulo II, a seguridade social, abrangendo, de forma contributiva, a previdência social, e não contributiva, a assistência social e a saúde pública.

Dessa forma, foi previsto pelo legislador a possível ocorrência de eventos que causassem instabilidade nas relações sociais, refletindo no desemprego, na pobreza, na invalidez, na necessidade de proteção da infância, entre outros aspectos. A partir disso, providenciar recursos destinados para a seguridade social, procurou garantir o mínimo existencial e proteger os fundamentos encontrados no art. 1º da Constituição vigente, principalmente quanto a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

A seguridade social possibilita a formação do Sistema Nacional fundamentado nos direitos sociais, os quais podem ser encontrados no Capítulo II, art. 6º da CF/1988, que dispõe:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária. (BRASIL, 1988).

Inseridos nesse contexto estão os dois tipos de expressões jurídicas, o primeiro se refere à pessoa que contribui, encontrado na figura da previdência social, e aquele que não precisa contribuir, refletindo na saúde pública e na assistência social. A última, dispensa o pagamento de contribuições para participar das alternativas dispostas pelo Estado para suprir as necessidades dos cidadãos. Distinguir as duas formas apresentadas no sistema de seguridade social nos permite entender que o objetivo social, jurídico e econômico é diferente para cada subsistema, sendo conceituados a seguir.

A organização da Seguridade Social está disposta na Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e apresenta como conceito e princípios constitucionais:

Art. 1º A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. A Seguridade Social obedecerá aos seguintes princípios e diretrizes:

- a) universalidade da cobertura e do atendimento;
- b) uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- c) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- d) irredutibilidade do valor dos benefícios;
- e) equidade na forma de participação no custeio;
- f) diversidade da base de financiamento;
- g) caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa com a participação da comunidade,

em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

Com relação ao subsistema encontrado na figura da Assistência social, foi regulamentada pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social dispõe no seu primeiro artigo que:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL, 1993).

A iniciativa da fundamentação do conjunto legislativo deriva do Poder Público, ou seja, pode ser tanto da competência privativa da União, acerca da seguridade social, presente no art. 22, XXIII, da CF/1988, quanto concorrente dos Estados, Distrito Federal e Municípios, quando se tratar de previdência social, proteção e defesa da saúde, proteção e integração social das pessoas portadora de deficiência, proteção à infância e à juventude, todos enquadrados no art. 24, XII, XIV e XV, da CF/1988.

Os órgãos públicos também contam com o auxílio da iniciativa privada para efetivar e garantir os direitos positivados. Percebemos tal assertiva na explicação do Frederico Amado:

pois também contarão com a colaboração das pessoas naturais e das pessoas jurídicas de direito privado. Nesse sentido, são exemplos dessa participação da iniciativa privada na seguridade social a atuação das entidades de previdência privada, dos hospitais particulares que atendem pelo Sistema Único de Saúde e as doações feitas pelas pessoas físicas em favor das pessoas em situação de miséria. (AMADO, 2020, p. 17).

A partir do exposto, podemos perceber, no sistema da seguridade social, que as disposições normativas e legislativas estão presente no ordenamento jurídico, tanto na figura de lei quanto na Constituição Federal. Cabe, no entanto, analisar seus princípios e dispositivos legais, verificando sua eficácia no plano fático, não somente na teoria dos textos legais.

A abordagem do subsistema não contributivo, relativa à assistência social, possui a universalidade da cobertura e do atendimento, devendo atender a todos os cidadãos, de forma gratuita e disponível para quem dela necessite. A tendência é ser uniforme e equivalente para todos, contando a população urbana como também a rural, no sentido de isonomia. Além disso, diante das necessidades sociais, cabe ao Poder Público selecionar e distribuir, de forma proporcional a toda população, acesso à saúde e à assistência social.

A existência dos princípios mencionados nos permite entender a organização estatal em prover o mínimo para o sistema de seguridade social. A abordagem é extremamente necessária quando percebemos que a inexistência desse tipo de disposição nos levaria a presenciar um caos social inimaginável. Pois, a assistência social deve suprir as necessidades dos cidadãos mais vulneráveis, principalmente por permitir o acesso universal à saúde. A efetivação desses direitos, a partir da Constituição Federal de 1988, contribuem para a integração da sociedade no âmbito do trabalho, do lazer, ressaltando a dignidade da pessoa humana.

Ocorre que, o movimento realizado para a elaboração das leis e constitucionalização das normas, precisa ser, indispensavelmente, efetivado de forma que produza efeitos. Nessa linha, os representantes do povo possuem o dever de implementar e corresponder às normativas produzidas para que, realmente, na prática, a seguridade social funcione como está prevista nas produções legais.

Conforme o entendimento de Frederico Amado:

Realmente, se os benefícios e serviços assistenciais não forem suficientes para suprir as necessidades básicas dos carentes, é sinal de que urge reformas nas políticas públicas, pois a crescente legião de desamparados sem dignidade humana porá em risco a paz social. Ao revés, o pagamento prolongado e excessivo de prestações assistenciais poderá gerar acomodação dos beneficiários, pois recebem recursos sem qualquer contraprestação à sociedade, em que muitos não sentem necessidade de se integrar ao mercado de trabalho. Por tudo isso, é preciso bom senso dos Poderes da República na instituição, revisão e efetivação das políticas assistenciais, para não se pecar pelo excesso ou pela negligência governamental. (AMADO, 2020, p. 28).

Os objetivos da assistência social podem ser encontrados no art. 2º da Lei nº8.742/93 (LOAS), visando, principalmente, a proteção, amparo, a integração, a garantia, a defesa dos direitos e o enfrentamento da pobreza. São elencados abaixo:

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

- a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;
- c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais. (BRASIL, 1993).

Entretanto, para a eficácia desses direitos, não basta a sua vigência, mas que haja um plano político governamental para a implementação e fiscalização das normas, fato que não percebemos no cotidiano. Acontece

que a não efetivação da assistência social, como garantidora do mínimo para a sociedade mais carente, gera um padrão de desigualdade de classes, gêneros e tipo pessoais. Também é o entendimento de José Ricardo Caetano Costa:

Temos defendido, na esteira do pensamento de A. Sposati (1997), que este mínimo social deva corresponder a um padrão de inclusão e não de manutenção da exclusão. Esse padrão deve assegurar a todos os cidadãos, além da sobrevivência, condições de trabalho digno, possibilidade de desenvolvimento de suas próprias capacidades em busca de autonomia e dignidade, atendimento às necessidades básicas e especiais, nestas incluída a saúde, a educação, a alimentação decente e o lazer. Caso contrário, se as políticas sociais protetivas garantem 351 somente os mínimos para a sobrevivência, servem de instrumento para a reprodução das condições de exclusão daqueles já há muito alijados da sociedade, contribuindo, ainda, para aumentar o fosso existente entre incluídos e excluídos. (COSTA, p. 9).

A gestão das ações da Assistência Social é do Sistema Único de Assistência Social (Suas), o qual, entre outras medidas, define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política pública de assistência social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento aos usuários. (AMADO, 2020). Assim, cabe a ele, principalmente, garantir os direitos e fiscalizar a assistência social para efetivar as normativas estabelecidas, permitindo aos órgãos federados fixar as Políticas de Assistência Social, seja por meio do CREAS, nos estados, regiões e municípios, ou do CRAS, nos municípios.

A definição dos órgãos referidos, além de seus objetivos, é disposta como um dos principais sistemas de proteção à pessoa mais vulnerável, com ambiente exclusivo para atendimento e amparo, permitindo a segurança por meio de intervenções especializadas de acompanhamento social especial. Dessa forma,

são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do Suas que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e

benefícios da assistência social, devendo possuir instalações compatíveis com os serviços neles ofertados, com espaços para trabalhos em grupo e ambientes específicos para recepção e atendimento reservado das famílias e indivíduos, assegurada a acessibilidade às pessoas idosas e com deficiência. (AMADO, 2020, p. 30).

Os benefícios de prestação continuada, oriundos da assistência social, define na Lei nº 8.742, parágrafo 3º, que “observados os demais critérios de elegibilidade definidos nesta Lei, terão direito ao benefício financeiro de que trata o caput deste artigo a pessoa com deficiência ou a pessoa idosa com renda familiar mensal per capita igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo”. Assim, a legislação delimita o mínimo salarial para que os cidadãos obtenham o amparo necessário para a subsistência, desde que atenda aos critérios estipulados em lei.

Ocorre que essa definição acarreta a desproteção da população mais vulnerável, contrariando os princípios da Constituição Federal, bem como da própria legislação regulamentadora da seguridade e assistência social, influenciando em situações de miserabilidade, pois, para que recebam o benefício precisam ser enquadrados na renda mensal familiar per capita igual ou inferior ¼ do salário-mínimo nacional.

Tal delimitação nos indica que, para que sejam aptos a “proteção” do benefício da prestação continuada, o rendimento mensal deve ser de R\$303,00 (trezentos e três reais), valor que não corresponde, dependendo da região, nem a metade da cesta básica mensal, o que nos apresenta situações gritantes de marginalização, miserabilidade, geradora de extrema pobreza, contrariando as normativas, teóricas, sem a efetivação prática. De acordo com a Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos, no mês de novembro de 2021, realizada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE):

O custo médio da cesta básica de alimentos aumentou em nove cidades, de acordo com a Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos, realizada mensalmente pelo DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos) em 17 capitais. As maiores altas foram registradas nas cidades do Norte e do Nordeste: Recife (8,13%), Salvador (3,76%), João Pessoa (3,62%), Natal (3,25%), Fortaleza (2,91%), Belém (2,27%) e Aracaju

(1,96%). Florianópolis (1,40%) e Goiânia (1,33%) também apresentaram elevação no custo médio. As reduções mais importantes ocorreram em Brasília (-1,88%), Campo Grande (-1,26%) e no Rio de Janeiro (- 1,22%). A cesta mais cara foi a de Florianópolis (R\$ 710,53), seguida pelas de São Paulo (R\$ 692,27), Porto Alegre (R\$ 685,32), Vitória (R\$ 668,17) e Rio de Janeiro (R\$ 665,60). Entre as capitais do Norte e Nordeste, onde a composição da cesta tem algumas diferenças em relação às demais cidades, Aracaju (R\$ 473,26), Salvador (R\$ 505,94) e João Pessoa (R\$ 508,91) registraram os menores custos.

Diante dessa constatação, apresentada em um quadro geral no Brasil, apenas a implementação de políticas públicas, no plano teórico, não protege, tampouco ampara a situação de necessidade da qual uma parcela da população brasileira enfrenta. Selecionar as pessoas que possuem $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo nacional para que possam receber o benefício é, também, uma forma de hierarquizar os miseráveis, os pobres e os que necessitam de proteção social, principalmente pelo fato de que, se R\$303,00 corresponde a $\frac{1}{4}$ do salário e essa é a definição para receber o benefício, ainda restam aqueles que estão acima dessa delimitação, mas que, mesmo assim, não atingem o mínimo para obterem uma cesta básica mensal.

3 CORRELAÇÃO COM O DIREITO COOPERATIVO E CIDADANIA: ANÁLISE SOCIOECONÔMICA E SUAS RAÍZES

Desde “A ética protestante e o espírito do capitalismo” de Weber, no século XX, compreendemos a noção da origem e desenvolvimento do universo capitalista acerca da valoração atribuída ao trabalho, na Europa. A ideia fundamental de Weber, a qual se perpetua até os dias atuais, é atingir o lucro em todas as atividades econômicas baseado na racionalidade presente nos indivíduos.

Dessa forma, desde o início dos discursos capitalistas a tendência é gerar o lucro por meio do trabalho, e que a possibilidade de parar, por um momento, afetaria o crédito para si mesmo e quem o comanda. Pela noção de Weber, em Sociologia para não sociólogos, “na sociedade capitalista, o lucro precisa ser mantido, renovado, e o mais importante: isso precisa ser realizado individual e coletivamente.” (ARAÚJO; DOURADO; SOUZA, 2016, p. 47).

Nesse sentido, o homem desenvolveu a atividade de trabalho visando ganhar dinheiro em tal ponto que vise a lucratividade, sendo reproduzido por um processo educativo para tanto. Assim, o conceito de trabalhar para angariar cada vez mais renda acelera uma disparidade social entre os possuidores do capital e os que necessitam dele para o mínimo a sobrevivência.

No Brasil, não precisamos ir muito longe para entender o básico acerca da desigualdade social, a qual possui como fator para o seu desenvolvimento a diferença econômica, engendrada na construção da sociedade brasileira desde o processo de colonização do país. O reflexo de uma independência institucionalizada, a qual não decorreu das lutas sociais como na Revolução Americana e Francesa no século XVIII, resulta na concentração de renda na figura dos proprietários privados. Assim, em princípio, podemos observar as causas desiguais na sociedade quando percebemos a riqueza individual ou coletiva, sob a qualidade dos bens, na quantidade desses, no poder aquisitivo e na oportunidade de educação (des)igualmente distribuída.

Para Durkheim, por exemplo, o conceito de solidariedade social é constituído sob o aspecto atribuído a função de cada indivíduo para com a sociedade, assim, “caberia à educação ensinar esses conteúdos considerados “corretos”, com a finalidade de garantir que seus membros carreguem os valores e as condutas que a sociedade necessita” (ARAÚJO; DOURADO; SOUZA, 2016, p. 21).

Adiante que, uma das causas da desigualdade no país, além das supracitadas, decorrem da desorganização estatal e da concentração do sistema educacional nas redes privadas, exclusivamente oportunas aos possuidores de maior renda e riqueza do Brasil. Essa condição, como já explícita, é decorrente da inexistência de planos governamentais eficazes ao longo da nossa construção histórica, política, econômica e social, pois os objetivos fundamentais das Constituições, desde seus planejamentos oriundos das Revoluções, eram frear a arbitrariedade, a opressão e a disparidade entre as classes, visando a promoção dos direitos, das garantias e das liberdades individuais por meio da democracia.

Não podemos esquecer da marginalização que ocorre como resultado da ausência de políticas públicas e dos planos governamentais diretamente ligados a promoção da saúde, educação e do fomento as necessidades básicas do cidadão. Tal fator atinge uma parcela da população, as quais são encontradas nas periferias das cidades, com classe, gênero e cor definidas pelos índices da Oxfam Brasil em “País estagnado: um retrato das desigualdades brasileiras”.

Dessa forma, volto a dizer, que o enraizamento decorrente de más distribuições de renda, de planos governamentais para, realmente, toda a parcela da população e da perpetuação da elite no centro das atividades capitais e políticas do Estado gera a maioria das oportunidades para a institucionalização da classe média e baixa e da consequente desigualdade brasileira.

Nas entrelinhas resultam todos os tipos imagináveis de disparidades, sejam sociais, econômicas ou políticas. Se o alcance da educação pública é falho para toda a população, atingindo apenas uma parcela mais privilegiada, a tendência é seguir nessa linhagem até que existam planos governamentais para expandir a abrangência com qualidade de ensino e de servidores capacitados.

Ademais, ainda como uma consequência das desigualdades, o cidadão com pouco grau de instrução, muitas vezes sem a possibilidade de melhorar devido ao sucateamento do ensino público ou diante da escolha entre estudar ou sustentar a família ou a si mesmo, tende a não ser bem-vindo no sistema de trabalho, gerando cada vez mais empregos informais ou com baixo rendimento lucrativo.

Os outros tipos de consequências se alicerçam na questão da disparidade de gênero, devidamente enraizada desde a construção do país, tendo em vista a subordinação feminina ao masculino, suas atribuições como pessoa, principalmente na tendência de ser apenas submissa ao homem e suas necessidades básicas. Segundo o relatório da Oxfam Brasil, os “homens tiveram quase 19% de aumento em seus rendimentos entre 2016 e 2017, enquanto mulheres viram seus rendimentos médios aumentarem numa proporção bem inferior a essa, ou seja, 3,4%”. E essa diferença é ainda mais acentuada quando analisada a parcela mais pobre da população.

Em uma segunda análise, conforme ocorrem mudanças governamental a nível Federal, podemos analisar a existência ou não de políticas sociais para o fomento das classes marginalizadas por decorrência da cor, tendo em vistas que, uma aumentam a disparidade e outras tendem atenuar tamanha diferença ocasionada pela mistificação da superioridade da raça branca. De acordo com a Oxfam, desde 2011 a equiparação da renda dos negros está estagnada, sendo que, de acordo com a porcentagem analisada até 2017, “nesse período, negros pobres ficaram ainda mais pobres, com redução de cerca de 2,5% de renda, enquanto brancos seguiram direção oposta, com incremento de quase 3% de renda”.

O resultado de um sistema desigual que se perpetua entre os contextos históricos da sociedade, se refere a ampliação do desemprego,

da disparidade de renda entre os grupos sociais, e no desenvolvimento ainda maior da fome no Brasil. É, assim um fato social, como discorria Durkheim na sua teoria, tendo em vista ser um fator condicionado pelo ambiente social no qual certo indivíduo está inserido. Para o Sociólogo, “passar fome por motivos de desigualdade social, nascer e viver em locais onde a fome é algo comum e viver em um país onde parcelas da população passam fome transformam uma questão biológica e individual em uma problemática social” (ARAÚJO; DOURADO; SOUZA, 2016, p. 26).

Para além disso, a fome é acentuada pela ausência da responsabilidade de órgãos governamentais atentos para essa questão, disposição a qual, inclusive, é constitucionalmente posta diante do art. 3º, inciso III, já que é objetivo fundamental da República Federativa do Brasil “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Dessa forma, de nada adianta o Poder Constituinte afirmar garantias, objetivos e direitos sendo que o principal órgão para realizar o provimento necessário a subsistência do ser humano, não cumpre com o mínimo.

A economia solidária e o cooperativismo, por outro lado, são correntes de notório aspecto revolucionário em face do capitalismo e a sua forma de trabalho, tendo em vista que o seu surgimento estava enquadrado no século XIX decorrente das revoluções e os respectivos desequilíbrios econômicos e sociais da Europa, pois vertem como alternativa a um sistema exploratório e desigual.

A existência da economia solidária pressupõe a consolidação do cooperativismo na sociedade, uma vez que a partir do desmembramento do capitalismo surge a necessidade individual de organizar um tipo de cooperação entre os adeptos, com a finalidade de formar um organismo para produção e consumo com igualdade de direitos, desprovido da exploração capitalista do trabalhador.

A democracia é um princípio fundamental da economia solidária, principalmente quando a estrutura do cooperativismo é baseada na oferta de serviços resultando na distribuição de renda entre os participantes. Dessa forma, não há investimentos capitalistas ou apenas um organismo para a sua chefia e administração, tendo em vista a solidariedade envolvida na base da formação cooperativa. A autogestão é a principal forma de organização entre as pessoas, não havendo hierarquia, ou seja, as decisões são tomadas por todos os participantes em condição de igualdade.

Ao considerar que o surgimento da economia solidária se deu como resultado das revoltas do trabalhador acerca da exploração contida na rotina das fábricas, um dos princípios solidários é encontrado na

possibilidade de os desfavorecidos produzirem renda na produção cooperativa de bens e serviços, tendo a possibilidade de divisão dos lucros pertinentes a organização produtiva. De acordo com Singer (2002, p. 121), atualmente, a maioria dos empreendimentos solidários é de caráter intersticial, surgiram como respostas a crises nas empresas, ao desemprego e à exclusão social.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise do desenvolvimento da seguridade social como um sistema não contributivo, podemos perceber a consolidação de normas que regulamentam a matéria, começando pela Constituição, e estendendo até as Leis nº8.212/1991 e nº 8.742/1993.

Entretanto, durante a pesquisa relacionada ao tema, foi percebido que, embora existente as normativas que versem acerca da matéria, não conseguimos perceber o alcance para o mínimo existencial dos segurados, isso considerando algumas análises de dados básicos, de forma mais ampla e geral, não abrangendo pesquisas específicas, a qual, possivelmente, no evidenciaria situações mais complexas e profundas quanto à desigualdade no provimento das ações afirmativas dos segurados sociais.

Podemos compreender, a partir da verificação legal dos dispositivos, que alguns direitos estão elencados nas tratativas dos nossos representantes e dos legisladores, mas que se encontram distante da realidade brasileira no que tange ao mínimo existencial, principalmente das condições financeiras e de alimentação, no acesso à saúde de qualidade, nas garantias do esporte e lazer, entre outros fatores elencados no art. 5º da Constituição.

Não basta a consolidação das leis sem que haja a verdadeira efetivação das normas. Nesse sentido, a correlação com o Direito Cooperativo nos permite entender que das mazelas e desigualdades sociais surgem caminhos para a cooperação entre famílias, classes, e pessoas distintas com o objetivo de suprir suas necessidades por meio da educação, da solidariedade, da cidadania e da democracia, este último, o principal pilar da sociedade brasileira.

É perceptível que a legislação se torna frágil sem a sua devida eficácia quando conseguimos apontar dados que evidenciam a desigualdade dos sistemas sociais e econômicos nacionais. Dessa forma, a partir de dados retirados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), bem como da Oxfam, se percebe que, se as normas brasileiras fossem realmente cumpridas conforme estão

dispostas, não haveria tanta desigualdade em condições por raça ou gênero, assim como por diferentes regiões geográficas do Estado brasileiro.

Ainda, é necessário ressaltar, que os dados apontados foram encontrados de maneira geral, não especificando famílias ou populações de determinados lugares do país, o que possibilitaria uma maior clareza na constatação de dados conforme a condição social e econômica das possíveis famílias em evidência.

Por derradeiro, para além da crítica, é de extrema necessidade que as normas sejam efetivadas, por nossos representantes ou pelos institutos responsáveis, pois se a legislação existe, o mínimo é permitir sua eficácia com todos os organismos criados para tanto. O sistema cooperativo surge como uma possibilidade de desenvolver uma amplitude para os entraves econômicos, pautado na solidariedade dos envolvidos, mas que deveria andar lado a lado com o sistema criado para proteção dos indivíduos diante do desemprego, da pobreza, da invalidez, e pautado na necessidade de proteção da infância.

A implementação e fiscalização da seguridade social deveria assegurar o básico para a população mais vulnerável da sociedade brasileira, principalmente pelo fato de haver lei que regulamenta e dispõe acerca de tais afirmativas. As necessidades populares devem ser supridas pelo próprio Estado, com o comprometimento de seus órgãos para sua ocorrência, não bastando a simples promulgação e vigência legislativa, já que, pelo que percebemos, não existe a segurança social da qual o cidadão brasileiro vulnerável necessita.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 12. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodvm, 2020.

ARAUJO, Glauco Ludwig; DOURADO, Ivan Penteado; SOUZA, Vinicius Rauber e. **Sociologia para não sociólogos**: os clássicos da sociologia Durkheim, Weber e Marx. Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF:

Senado Federal, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1991] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18212cons.htm. Acesso em 20 dez. 2021.

COSTA, José Ricardo Caetano. A visibilidade do “estado malfeitor” brasileiro: analisando as políticas públicas de previdência e assistência social no cenário neo-reacionário-liberal. *In*: COSTA, José Ricardo Caetano; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio; SOARES, Hector Cury (Org.). **O "estado de mal-estar social" brasileiro**. IEPREV: Belo Horizonte, 2020, p. 342-371.

DIEESE. **Em novembro, custo da cesta aumenta no Norte e no Nordeste**. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. São Paulo, SP, 07 dez. 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2021/202111cestabasica.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2021.

OXFAM. **País Estagnado**: um retrato das desigualdades brasileiras. Pinheiros: OXFAM, 2018. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/pais-estagnado/?_ga=2.217051921.609296430.1619028853-960600548.1619028853. Acesso em: 21 dez. de 2021.

SINGER, Paul. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

A FINANCEIRIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL: ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES DA PREVIDÊNCIA NA EMENDA CONSTITUCIONAL 103/2019

César Augusto Costa²
Sandro de Lima Feijó³

Resumo

A intenção deste artigo, é analisar as relações do Estado brasileiro no âmbito das alterações da EC 103/2019 na previdência social a partir da lógica da financeirização da previdência social. Destacaremos o panorama socioeconômico do capitalismo financeirizado, da seguridade social e do fundo público; as contrarreformas da previdência nas décadas passadas; as principais mudanças da EC 103/2019 visando indicar pelos dados levantados, que as alterações trazidas pela emenda, cumprem consonância com os interesses da financeirização dos direitos sociais, uma vez que, o discurso do *déficit previdenciário* sustenta tais proposições.

Palavras-chave: Estado brasileiro. Financeirização da Previdência. Emenda Constitucional 103/19.

THE FINANCIALIZATION OF SOCIAL RIGHTS IN BRAZIL: ANALYSIS OF THE CHANGES TO SOCIAL SECURITY IN CONSTITUTIONAL AMENDMENT 103/2019

Abstract

The intention of this article, is to analyze the relations of the Brazilian State within the scope of the changes of EC 103/2019 in social security from the logic of the financialization of social security. We will highlight the socioeconomic panorama of financialized capitalism, social security and the public fund; the counter-reforms of social security in past decades; the main changes of the EC 103/2019 aiming to indicate by the data raised, that the changes brought by the

² Sociólogo. Doutor em Educação Ambiental/FURG. Professor/Pesquisador no Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos/UCPEL. Pesquisador do Laboratório de Investigações em Educação, Ambiente e Sociedade (LIEAS/UFRJ). Líder do Núcleo de Estudos Latino-Americano (NEL/UCPEL). E-mail: csc193@hotmail.com.

³ Advogado. Mestre em Política Social e Direitos Humanos/UCPEL. E-mail: sanlimafeijo@gmail.com.

amendment, meet consonance with the interests of the financialization of social rights, since, the discourse of the social security deficit supports such propositions.

Keywords: Brazilian State. Financialization of Social Security. Constitutional Amendment 103/19.

1 INTRODUÇÃO: O ESTADO NO CONTEXTO DO CAPITALISMO FINANCEIRIZADO

Diante das análises que serão realizadas neste artigo, podemos considerar que, na conjuntura atual, o capital está em um processo de dificuldades de descolamento de suas contradições iminentes, principalmente sua contradição entre produção, controle, consumo e circulação em escala global. (SANTOS, 2019). No contexto do capitalismo financeirizado o Estado se mostra em constante tendência a forte expansão de sistemas terceirizados onde empresas particulares se encarregam pela prestação de serviços e pela força de trabalho até então de responsabilidade do Ente Estatal através de empresas públicas “sem fins lucrativos”, mas que na realidade, se mostram ávidas pela lucratividade do mercado.

Para atenuar os efeitos da crise estrutural, o Estado tem um papel crucial, pois através dele se faz o processo de negociações transnacionais entre os grandes grupos monopolistas por dois fatores: 1) por intermédio de sua atuação enquanto grande comprador de insumos diversos, auxiliando no escoamento das mercadorias produzidas (para evitar crises maiores de superprodução e subconsumo) e; 2) propiciando abertura de novos espaços a serem explorados pelo mercado, com a precarização de serviço públicos, mediante a diminuição dos gastos estatais na área social e processos de focalização e privatização de suas ações (mercantilização de serviços sociais e responsabilização da sociedade civil no trato com a questão social). (SANTOS, 2019).

Com a ingerência neoliberal, a financeirização e a privatização impulsionou o mercado terceirizado que passam a ter maior participação nas cadeias produtivas incidindo no processo de valorização do capital.

Tais elementos, propiciam um conjunto de “reformas” estruturais neoliberais; e com destaque para a sua participação no contexto da financeirização do capital como também grande devedor, daí a importância das dívidas públicas e a utilização do fundo público neste processo. Desse modo:

O processo de endividamento dos Estados nacionais, principalmente os de economia periférica, foi intensificado a partir da crise estrutural, na década de 1970. O problema de excedente de capitais, com dificuldade de valorização na esfera produtiva, impulsionou o deslocamento de investimentos para a esfera financeira, através do aumento da oferta de crédito. Grandes corporações financeiras passaram a hipervalorizar as transações de mercado de ações, negociações de títulos e duplicatas. Agências financeiras multilaterais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), tiveram um papel determinante no processo de endividamento dos países periféricos, principalmente da América Latina. Grandes empréstimos foram concedidos a juros flutuantes, com a justificativa de “auxílio” aos países pobres para desenvolver programas de “minimização” ou “combate” à pobreza. As condicionalidades impostas aos devedores, em troca dos empréstimos, envolviam a necessidade de “reformas” estruturais econômicas e políticas, com o intuito de geração de superávit primário para garantia de pagamento da dívida. (SANTOS, 2019, p. 290-291).

Nesse contexto, a previdência social brasileira, como parte inserida nesse sistema de financeirização, teve significativas alterações principalmente relacionadas a regras de contribuição e acesso aos benefícios, alterações estas verificadas ao longo do tempo em que foi incorporada na Seguridade Social inserida no texto constitucional de 1988.

Braga (2018) ao tratar as alterações previdenciárias destaca a interrupção da proposta prevista pelo Executivo decorrente da intervenção federal na cidade do Rio de Janeiro, senão vejamos:

[...] a votação da atual reforma da Previdência proposta pelo Executivo, que estava prevista para o dia 20 de fevereiro de 2018, foi suspensa devido à intervenção federal na cidade do Rio de Janeiro, cujo decreto foi assinado pelo Presidente da República Michel Temer em 16 de fevereiro de 2018 e deve durar até 31 de dezembro do mesmo

ano. Nos termos do art. 60, §1º da CF/1988, a Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal. Dessa forma, também se levando em conta a eleição presidencial que ocorrerá em outubro de 2018, a discussão acerca do futuro da Previdência Social no Brasil será oportunamente prorrogada para os próximos anos. (BRAGA, 2018, p. 118).

Mesmo assim, destaca a autora que os prejuízos suportados pela população brasileira desde a promulgação da CF/1988 até o presente, são de grande monta e se afastam das finalidades e objetivos constitucionais. (BRAGA, 2018).

Nessa esteira é de se destacar as influências decorrentes da intervenção de várias agências como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) nas reformas previdenciárias através da imposição de medidas de austeridade e de relatórios relacionados a saúde financeira e as políticas sociais dos chamados países periféricos buscando a maior redução dos gastos públicos originando um superávit primário destinado ao pagamento de parte da dívida externa.

A questão relacionada a previdência social é polemizada através de diversos pesquisadores e técnicos da área do trabalho e das políticas sociais a fim de compreender qual o verdadeiro significado das alterações sofridas e as consequências resultantes para a classe trabalhadora.

Os neoliberais firmam posicionamento no sentido de que os gastos sociais do Estado elevam o déficit público e dessa forma, penaliza a atividade produtiva o que constitui uma das causas do aumento do desemprego, para eles ao intervir em programas sociais o Estado traz como consequência a desestabilidade da economia, uma vez que levam ao desestímulo do trabalho e, com isso, contribui ao comprometimento do mercado.

Costa (2020) ao tratar o tema relacionado ao neoliberalismo traz à baila a informação de que tal movimento constitui ponto de desconstrução do Estado, ou seja:

Sem embargo, em suas configurações o neoliberalismo mantém alguns elementos em comum, qual seja, o movimento de desconstrução do Estado. Aliado a este, os neoliberalismos promovem a centralização de riquezas em mãos de escassos grupos da iniciativa privada, organização político-econômica e estrutural voltada à

maximização da extração de bens e riquezas dos segmentos populares e o produto do trabalho, *latu sensu*. (COSTA, 2020. p. 10).

Prossegue o autor:

Sob este marco a hipótese de fundo deste texto é a de que **o neoliberalismo se configura como construção ideológica incompatível com a democracia**. Este texto propõe a análise de aspectos filosófico-político do neoliberalismo que permitam verificar esta hipótese da anunciada incompatibilidade, assim como ela se constitui e se manifesta. (COSTA, 2020. p. 10, grifo nosso).

Ao referenciar o cenário brasileiro, o autor destaca que no atual governo do presidente Jair Messias Bolsonaro a implementação de práticas alinhadas com o neoliberalismo é também bastante evidente. (COSTA, 2020).

O autor, ao citar Couto (2014), traz ainda a importante observação quanto ao marco inicial do processo neoliberal, o qual foi inaugurado no começo da década de 1990, como observa:

Aliás, foi justamente no começo da década de 1990, com o governo de Fernando Collor de Melo, que se passou a deflagrar um processo denominado neoliberal, ainda em curso, no qual o Brasil adotou as orientações constantes na cartilha do FMI e no Consenso de Washington. (COUTO, 2014, p. 145). De forma imediata, foram (como sempre) os direitos sociais relacionados à Seguridade Social os primeiros a sofrerem os maiores cortes, sempre sob o recorrente argumento do ajuste fiscal. (COSTA, 2000; 2010, p. 349).

Disso resta evidenciado, da mesma forma, o desmantelamento da política previdenciária com um discurso voltado para uma crise, a qual se atribui a responsabilidade de uma formação ideológica com prognósticos que inferem a inviabilidade do sistema de seguridade social em conformidade com o que estabelece o texto constitucional de 1988.

2 AS CONTRARREFORMAS DA PREVIDÊNCIA NO BRASIL (FHC, LULA DILMA E GOVERNO TEMER)

O regime da Previdência da forma que se apresenta atualmente, teve origem no texto constitucional de 1988, onde as regras de aposentadoria foram determinadas. Todavia cabe destacar que desse marco institucional aos dias atuais, o tema relacionado a seguridade social e a previdência social foi objeto de várias alterações tendo como marco inicial, ainda o ano de 1991, no governo de Fernando Collor de Mello, onde os benefícios passaram a considerar a correção monetária em decorrência dos altos índices inflacionários da época.

A análise referente as contrarreformas da previdência brasileira levam ao entendimento que estas não são privilégios do governo atual, ou seja, a reforma da previdência brasileira teve início ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, através da Emenda Constitucional de número 20/1998.

O governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1998, trouxe novas e importantes alterações na previdência social, tendo fixado idades mínimas de 48 anos para as mulheres e de 53 anos para os homens, bem como durante esse governo, foi introduzido também o cálculo denominado de fator previdenciário que através da análise de variáveis como a idade e a média das contribuições ao INSS, reduz o benefício de quem pretende se aposentar pelo tempo de contribuição.

Costa (2020) destaca a reforma previdenciária do governo de Fernando Henrique Cardoso como um longo processo legislativo decorrente da inexistência de consenso referente ao tema.

Referida “Reforma da Previdência” foi encaminhada em março de 1995 pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, ao Congresso Nacional, e tramitou na forma da PEC 33/1995. Essa proposta de emenda gerou um grande debate, que levou à sua lenta tramitação – cerca de três anos até a promulgação da Emenda Constitucional em 1998 –, em razão da inexistência de consenso em relação às premissas que orientaram a “reforma.” (COSTA, 2020, p. 324).

O autor traz a informação referente aos partidos de oposição que entendiam se tratar de uma tentativa de supressão de direitos com vistas

ao ajuste das contas públicas que gerariam as condições para o desenvolvimento do mercado privado da Previdência Social.

Os partidos da oposição da época rejeitaram insistentemente a PEC por entenderem que se tratava mais de uma tentativa de supressão de direitos, com vistas a contribuir para o ajuste das contas públicas e gerar condições para o desenvolvimento de um mercado privado de Previdência Social, do que uma efetiva e verdadeira reforma da Previdência Social. (COSTA, 2020, p. 324).

Juliana Braga (2018) faz uma importante comparação ao constatar que a reforma previdenciária brasileira teve como paradigma a reforma chilena, cuja formação é constituída de três pilares indicados pelo Banco Mundial.

Na época, a reforma chilena – a qual será estudada no próximo capítulo – foi utilizada como paradigma para a brasileira, na medida em que os sistemas de previdência pública, sob regime de repartição simples, seriam substituídos por um sistema de previdência construído sobre os três pilares indicados pelo Banco Mundial – conforme será estudado no último capítulo deste trabalho: uma previdência pública básica; um sistema de previdência complementar privado, fechado e facultativo; e um sistema de previdência complementar, aberto, de capitalização individual. (BRAGA, 2018, p. 44-45).

No mesmo sentido a autora esclarece os argumentos utilizados pelo governo que sob o pretexto de reequilíbrio das despesas previdenciárias tais mudanças seriam necessárias.

Sob o argumento de “reequilibrar” a receita e a despesa previdenciária, o Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, buscou, pouco a pouco, implementar mudanças que afrontavam as previsões da CF/1988 no que tange aos direitos sociais previdenciários. Aliás, conforme supracitado, o então presidente criticava

abertamente as previsões constitucionais no que tange à Previdência Social. (BRAGA, 2018, p. 45).

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva também trouxe alterações nas regras previdenciárias, desta vez concentradas nos servidores públicos federais, através de da emenda constitucional número 41 restringiu a possibilidade de aposentadoria integral para quem entrou na carreira até o ano de 2003.

Apesar de ser um governo progressista, com inúmeras conquistas sociais e significativa melhora na qualidade de vida conforme destaca Graça, (2013) citado por Braga (2018) quando comparada à que tínhamos há vinte anos, o problema reside na “grande distância entre o topo e a base da sociedade, com enorme número de excluídos”, de forma que “ainda há muito a fazer, tanto em quantidade como qualidade.” (GRAÇA, 2013, *apud* BRAGA, 2018, p. 131). O governo de Luiz Inácio Lula da Silva deu continuidade as implementações de políticas macroeconômicas alinhadas com o neoliberalismo e com o mercado financeiro internacional. Nesse sentido Bello (2012) citado por Juliana Braga (2018) destaca:

Com relação ao governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que representou a ascensão da esquerda ao poder no Brasil no início dos anos 2000, cumpre considerar que nele não deixaram de ser implementadas políticas macroeconômicas e também alinhadas com o neoliberalismo e com as linhas do mercado financeiro internacional, apesar de que, indiscutivelmente, de forma simultânea, a sua postura interna tenha demonstrado grande preocupação com a questão social, tendo promovido avanços nos programas sociais, aumentando a provisão orçamentária de gastos públicos com o social e disciplinando matérias há muito desconsideradas. (BELLO, 2012, *apud* BRAGA, 2018 p. 131).

No que se refere a reforma propriamente dita, observa-se que para os que ingressaram após esse ano, o benefício passou a ser calculado através da média das contribuições à previdência social. Aos servidores aposentados foi instituído o desconto previdenciário no valor correspondente a 11% de seus benefícios, bem como foram alteradas as idades mínimas para a aposentadoria, passando a ser exigida a idade mínima de 55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens.

Durante o governo da Dilma Rousseff, no ano de 2015, os trabalhadores da iniciativa privada foram atingidos pela nova regra imposta, a qual foi conhecida como a regra 85/95 onde a concessão da aposentadoria integral aos trabalhadores que atingissem, através da soma do tempo de contribuição com a idade do contribuinte o resultado igual a 85 pontos para as mulheres e 95 pontos aos homens. É claro que a regra estabelecia essa soma de forma progressiva contando atualmente com 86 pontos para as mulheres e 96 pontos aos homens.

O governo Dilma foi responsável, da mesma forma, pelo Funpresp (fundo de previdência complementar dos servidores públicos), sendo que os servidores que ingressaram após a implementação desse fundo estavam com suas aposentadorias limitadas ao teto do INSS, tendo a opção de contribuir para esse fundo complementar como forma de aumentar o benefício da aposentadoria. Após ocorreu o golpe de 2016, travestido de licitude decorrente de um processo de impedimento que retirou a presidente Dilma Rousseff do governo, com a posse do seu vice-presidente Michel Temer.

Sobre o processo de impedimento, a que foi submetida a Presidente Dilma Rousseff, José Ricardo Caetano Costa (2020), traz, dentre outras, a seguinte consideração:

Embora pareça que os procedimentos do regime democrático estejam presentes no sistema político brasileiro, não se pode dizer o mesmo do caráter substancial da democracia. Além das sabidas dificuldades que a população enfrenta para ver garantidos os mínimos necessários para a subsistência digna, o próprio procedimento de impeachment da Presidenta Dilma Rousseff gerou discussão que demonstra a fragilidade substancial do regime e uma contundente e contraditória discussão política entre legalidade versus legitimidade. (COSTA, 2020, p 117).

O governo de Michel Temer não chegou a implementar alterações na Previdência social, tendo apresentado a proposta de Emenda Constitucional número 287, de 05 de dezembro de 2016, tendo como argumento, mais uma vez o suposto déficit da Previdência Social. Porém, no que tange as medidas de seguridade social, o governo Temer definiu que:

A Emenda Constitucional n. 95/2016 congela os investimentos sociais por 20 anos, limitando seus reajustes a variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), numa inédita regressão social estabelecida no país, tendo em vista o cenário de crescimento de 9% da população e de aumento significativo dos idosos, que trará demandas crescentes ao sistema de seguridade social. A Emenda estabeleceu para os próximos 20 anos, o teto dos gastos públicos primários, isto é, de todas as despesas governamentais, *exceto das financeiras que estão voltadas para o pagamento dos encargos e serviços da dívida*. (SILVA, 2019, p. 219).

No mesmo sentido Mauri Antônio da Silva (2019) traz a informação como principal causa da crise não os direitos sociais, mas a apropriação do fundo público pelo capital financeiro.

A principal causa da crise não são os direitos sociais, como defendem os economistas conservadores, mas sim a apropriação do fundo público pelo capital financeiro. Para o Dieese e a Anfip (2017, p. 14) a austeridade econômica piorou de forma generalizada os principais indicadores econômicos do país. O desajuste fiscal é de natureza essencialmente financeira, como consequência dos juros altos e das inconsistências do regime fiscal e macroeconômico. (SILVA, 2019, p. 219).

Braga (2018) destaca que a aprovação da PEC 287/2016 é colocada como uma necessidade urgente diante da alardeada crise econômica e um reflexo do envelhecimento da população brasileira – fundamentos também utilizados há quase 20 anos na ocasião da EC 20/1998.

Ainda quanto a PEC 287/2016, observa-se que esta trazia profundas alterações no sistema previdenciário brasileiro, inclusive com regras de aposentadoria estabelecidas com base na expectativa de vida média e o envelhecimento populacional.

Pela proposta todos os servidores públicos, exceto os militares, teriam as mesmas regras de aposentadoria aplicadas aos trabalhadores da iniciativa privada e dessa forma, os políticos da União, Estados e municípios aposentar-se-iam aos 65 anos no caso dos homens e 62 anos

no caso das mulheres, tendo o valor do benefício limitado ao teto do INSS. Da mesma forma havia a previsão de alterações no tempo de contribuição.

Mauri Antônio da Silva (2019) ainda sobre a Proposta de Emenda Constitucional número 287 relata o envio ao Congresso Nacional.

Ao final de 2016, foi enviado ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional n. 287 (PEC n. 287/16), que trata da Previdência e da Assistência Social, e afetará o direito de milhões de brasileiros a uma aposentadoria digna e aos benefícios assistenciais, como tem ocorrido em todas as reformas realizadas desde a década dos anos 1990, que revelam o seu “distanciamento da seguridade social e o fortalecimento da visão de seguro”, inclusive, com o “fortalecimento das entidades de previdência complementar abertas e fechadas.” (SILVA, 2015 *apud* SILVA 2019 p. 219).

De toda sorte, o tramite da PEC 287/2016 foi suspensa pelo governo federal em decorrência da falta de apoio no Congresso Nacional, bem como pela intervenção federal do Estado do Rio de Janeiro que constitui fato impeditivo de Emendas à Constituição em conformidade com o que dispõe o Art. 60 § 1º da Constituição Federal de 1988.

Na esfera da previdência, de acordo com Behring e Boschetti (2011, p. 163), um dos principais paradoxos é a exclusão quase total dos trabalhadores (principais “financiadores”) da gestão da política mediante a alegação de que a Seguridade Social constitui matéria de natureza técnica e nesse sentido, o Congresso Nacional aprovou em 2019, profundas mudanças na previdência social, a qual é o foco do presente estudo à luz dos direitos sociais.

3 A FINANCEIRIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA

Em meados dos anos 1980, o ajuste neoliberal também atingiu os países periféricos. Assim, na América Latina os efeitos da crise e também o crescimento da dívida externa levaram à implementação de reformas estruturais “recomendadas” pelas agências multilaterais, por meio do Consenso de Washington. (SILVA, 2017).

O Consenso foi um encontro convocado pelo *Institute for International Economics* na capital dos Estados Unidos, em 1989, com a participação de funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento) e especialistas em assuntos latino-americanos.

A finalidade de Washington (1989) foi proceder uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nesses países, reafirmando a proposta neoliberal. A partir desse encontro FMI e o Banco Mundial passaram a orientar as políticas econômicas adotadas pelos Estados latino-americanos mediante a imposição da adoção de programas de estabilização e de ajuste estrutural. (SANTOS, 2017).

A constante pressão do capital financeiro sob a forma estatal de custeio da Previdência Social constitui importante fomento à financeirização das políticas sociais e da Previdência Social. Essa pressão do capital financeiro não constitui fato recente e, nesse sentido Mauri Antônio da Silva (2019) ao citar Fatorelli (2013), destaca que esta inicia-se durante a crise global dos anos 1970, com a informação relacionada ao poder do capital financeiro consolidada pela expansão de instrumentos gerados por dívidas.

A financeirização mundial faz parte da atual fase do capitalismo que se iniciou durante a crise global dos anos 1970 para a acumulação de riquezas baseado no excessivo poder do setor financeiro mundial. Esse poder do capital financeiro se consolidou pela expansão extraordinária de instrumentos financeiros, gerados principalmente por dívidas sem a correspondente entrega de recursos, emissão de títulos, moeda e de produtos financeiros sem respaldo, usualmente chamados de “tóxicos”. (FATORELLI, 2013 *apud* SILVA, 2019, p. 215).

Importante se faz o entendimento de que essa pressão não se manifesta de forma ostensiva, tomando corpo de elementos mistificadores que envolvem o processo de redução do Estado e da Previdência Social como incentivo a ampliação da previdência privada, também conhecida como previdência complementar que pode ser dividida em Previdência Complementar Aberta ou Previdência Complementar Fechada.

O texto constitucional em seu artigo 202, caput, assim determina o papel da previdência privada como regime de previdência complementar

e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência, ou seja:

Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.

Braga (2018) ao conceituar a previdência complementar se utiliza dos argumentos de Martins (2010).

[...] cumpre conceituar a previdência complementar, a qual, como o nome indica, possui o objetivo de complementar o benefício previdenciário dos segurados que contribuem para tanto. Assim, não deve representar uma substituição do sistema público, nem visa a prover a subsistência do beneficiário, mas apenas suplementar a sua renda. Esse regime, portanto, é facultativo. (MARTINS, 2010 *apud* BRAGA, 2018).

A autora traz quanto ao desenvolvimento da atividade que está pode se dar através de entidades fechadas (EFPC), os fundos de pensão, conforme o art. 31 e seguintes da LC n. 109/01, ou por entidades abertas (EAPC) e algumas seguradoras, conforme os artigos. 36 e 77 da mesma lei (BRAGA, 2018, p. 124).

Da mesma forma, quanto aos planos de benefícios instituídos por entidades abertas destaca que estes poderão ser individuais ou coletivos: individuais, quando acessíveis a quaisquer pessoas físicas; coletivos, quando tenham por objetivo garantir benefícios previdenciários a pessoas físicas vinculadas, direta ou indiretamente, a uma pessoa jurídica contratante (BRAGA, 2018, p. 126).

Dentre as formas de pressão utilizadas observa-se o envelhecimento populacional onde a ideia de crise cria a imagem que torna inviável a previdência pública sob o regime de repartição, com alegações relacionadas ao alto custo do trabalho e força as renúncias fiscais em favor de empresas o que reduz a participação do capital no custeio da Previdência Pública e aumenta, de forma indireta, a dívida pública governamental.

Esse instrumento de política fiscal agrava a retirada de recursos destinados ao financiamento da Seguridade Social o que acarretou em seu desmonte. Dessa forma, Antônio da Silva (2019) citando Chesnais (1996), Marx (2012) traz a informação referente a forma de apropriação do lucro e as formas de compensação das perdas atribuídas ao pagamento dos juros através da redução dos salários. Desse modo, entendemos tais relações:

Como os capitalistas financeiros apropriam-se de parte do lucro originado nos investimentos produtivos por meio da exploração da força de trabalho em escala global, quanto maior essa sede de lucro do capital financeiro maior será a exploração dos trabalhadores na esfera da produção, pois o capitalista buscará compensar suas perdas com o pagamento de juros através da redução dos salários dos trabalhadores e da intensificação do trabalho (CHESNAIS, 1996; MARX, 2012 *apud* SILVA, 2019, p. 215).

Assim a proteção previdenciária segue em processo de financeirização decorrente da redução de aposentadora, pensões e outros benefícios de forma que os trabalhadores, ante a redução de seus direitos são pressionados a buscar outras formas e condições de manutenção do padrão de vida, utilizando-se de meios alternativos como os planos geridos por bancos privados ou outros entes financeiros como fundos de pensões públicos ou privados sob regime de capitalização.

Nesse sentido as políticas neoliberais aprofundaram o processo de captura do Estado brasileiro pela burguesia financeira por meio dos seus órgãos associativos de classe que organizavam suas demandas junto ao Estado (MINELLA, 1997 *apud* SILVA, 2019, p. 216).

Através da financeirização se atinge as políticas sociais, principalmente no que tange a previdência social, que constitui o foco dos produtos e instituições financeiras e dessa forma, as propostas neoliberais incluem a transferência da proteção social do Estado para o mercado mediante a privatização dos benefícios.

Estratégias que canalizam os recursos para a financeirização capital cujo resultado é o desmonte da previdência social, a qual se tornou um excelente negócio para o setor privado e consolidam a demanda do capital financeiro, ou seja, se trata de um projeto eminentemente a serviço dos interesses do capital com claro desmonte dos direitos conquistados

pelos trabalhadores ao direcionar um grande volume de valores ao mercado de capitais.

Quem ganha com as modificações que foram propostas são os capitalistas hegemonzados pelo capital financeiro, com a abertura de mercado para a previdência privada e a manutenção dos lucros derivados do sistema da dívida (SILVA, 2019).

Braga (2018) traz a criação das bases para a previdência privada no Brasil uma congruente reforma buscada pelo Executivo, ou seja:

De igual sorte, cumpre dedicar especial atenção à financeirização da previdência complementar e a criação de bases para a previdência privada no Brasil, uma vez congruente com a reforma que o Executivo busca atualmente, bem como com as demais reformas já realizadas; tema que vem ao encontro dos ideais neoliberais estudados na segunda parte desse trabalho, os quais atingiram e ainda atingem o sistema de Previdência Social do Brasil. (BRAGA, 2018, p 100).

Nesse sentido é possível observar que as contrarreformas na previdência social serviram como sustentação à expansão da previdência privada com recursos das aposentadorias e pensões, tornando-se alvo de profundas mudanças que retiraram dos trabalhadores direitos consolidados ao longo dos anos, direitos esses, fruto do descontentamento e das lutas de classes na busca da redução das desigualdades sociais.

Na contramão disso, se verifica a abertura de amplo espaço ao capital financeiro onde os trabalhadores são expostos uma série de “armadilhas” que favorecem, ainda mais, esse movimento de financeirização da previdência privada a medida que expõe os assegurados a uma série de facilidades como empréstimos consignados para aposentados e pensionistas onde os juros remuneram o capital financeiro através de um negócio sem risco, uma vez que os recursos decorrentes são repassados antes mesmo do segurado receber o benefício a que tem direito.

4 IMPACTOS ECONÔMICOS NOS PLANOS PRIVADOS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR APÓS A APROVAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL NÚMERO 103/2019

Cabe nesse momento do texto, indicarmos os impactos econômicos nos planos de previdência complementar a partir EC

103/2019. Dentre esses impactos podemos verificar o financiamento da Seguridade Social que se dará por parte de toda a sociedade de forma direta e indireta através de recursos provenientes da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios, através de contribuições sociais específicas estando incluído o trabalhador, bem como os demais segurados da previdência social mediante a implementação de alíquotas progressivas determinadas de acordo com o valor do salário de contribuição.

No mesmo sentido, as contribuições sociais de empregadores empresas ou entidades equiparadas poderão ter alíquotas diferenciadas através da atividade econômica desenvolvida.

Fazendo um comparativo entre as regras previdenciárias existentes antes e após a Emenda Constitucional número 103/2019 se observa a necessidade da reflexão relacionada aos assuntos pertinentes a Seguridade Social, bem como ao conceito de previdência social e a importância desta frente a sociedade brasileira que necessita de uma segurança ao trabalhador após longos anos de produtividade.

Ao referenciar o regime de Previdência Complementar no Brasil, Braga (2018) traz a definição constante no site Previdência Social que expressa:

No Brasil, o Regime de Previdência Complementar – RPC, também conhecido como previdência privada, surgiu para assegurar ao trabalhador o recebimento de um recurso adicional, sendo assim um mecanismo que permite ao trabalhador, facultativamente, acumular reservas para que no futuro, possa desfrutar de uma complementação na sua aposentadoria proporcionando uma qualidade de vida melhor. Além disso, esse benefício poderá possibilitar cobertura em casos de morte ou invalidez. (BRAGA, 2018, p. 122).

Quanto ao impacto nos planos privados, a nova reforma previdenciária deve ser analisada considerando o sentido e alcance da respectiva norma, uma vez que esta incide sobre as reformas anteriores e necessário se faz o cuidado na interpretação da nova regra que deve se adequar as alterações implementadas nas relações previdenciárias de longa duração, as quais são disciplinadas nas chamadas normas de transição. (MODESTO, 2019).

Nesse sentido, importante considerar que todas as alterações constitucionais introduzidas na Constituição Federal de 1988, através de

emendas à constituição ao longo dos anos, incluindo as recentes modificações constantes na EC 103/2019 contemplam as chamadas normas de transição e têm como objeto a proteção aos direitos adquiridos. Ou seja, direitos que fazem parte do patrimônio dos agentes que integralizaram os requisitos necessários a aposentadoria antes de promulgada a EC 103/2019 e dessa forma podem exercer tal direito no momento que entenderem ser o mais conveniente.

Ao tratar do almejado direito adquirido, principalmente e quando se verifica a relação previdenciária, importante a compreensão de que tal direito não pode ser confundido com a chamada expectativa de direito. Isto é, apenas quando integralizadas todas as condições exigidas para a aposentadoria, falar-se-á em direito adquirido, do contrário existe apenas a expectativa desse direito.

Analisando os impactos dessa reforma observa-se que estas terão reflexos diretos nas entidades de previdência complementar, as quais não deixaram de investir na captação de oportunidades e clientes.

Todavia, ao analisarmos os dados relacionados aos cinco (5) maiores bancos públicos e privados no Brasil, todos, sem exceção, apresentam altas taxas de lucros, iniciando pelo banco Bradesco onde segundo informações do próprio estabelecimento bancário registrou no período do 2º trimestre de 2020 uma queda dos lucros em percentuais equivalentes à 40,1%, tendo o lucro na comparação anual totalizado o valor de R\$ 3.873 bilhões, com o lucro contábil de R\$ 3.506 bilhões, considerando uma baixa (dos lucros) em 42%. (INFORMONEY, 2020). Ainda conforme informações da referida instituição financeira, a causa apontada para a queda dos lucros está relacionada a crise causada pela pandemia do coronavírus (COVID-19).

Da mesma forma a Caixa Econômica Federal, registrou um lucro líquido contábil no primeiro trimestre de 2020 no valor de R\$ 3.049 bilhões, representando uma queda no percentual de 22,2% quando comparado ao mesmo período de 2019 onde o valor do lucro registrado foi de R\$ 3.920 bilhões (G1, 2020a). Segundo informações da Caixa Econômica Federal, o lucro no último trimestre de 2019 foi de R\$ 4.899 bilhões e atribui a queda aos menores juros sobre operações de crédito decorrentes à crise provocada pelo COVID-19.

O Banco do Brasil, no segmento da Seguridade (BB Seguridade), registrou um lucro líquido de R\$ 956,8 milhões em 2020 com uma baixa de 11,3% em relação ao mesmo trimestre do ano anterior (FAYH, 2020). O lucro líquido do BB Seguridade alcançou R\$ 1,0 bilhão em 2020 o que, segundo a instituição, representa uma queda de 9,8% quando comparado a 2019. Dentre aos principais fatores que contribuíram para a queda do

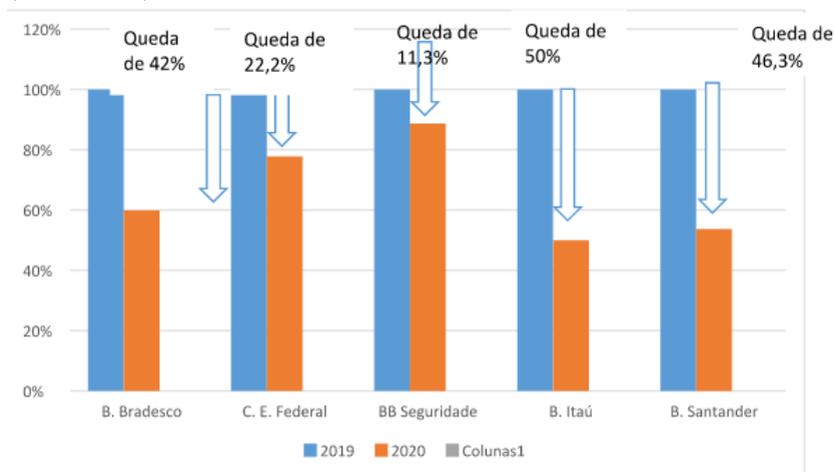
lucro são atribuídos o resultado da equivalência da BrasilPrev e da IRB Resseguros e o menor resultado financeiro da seguradora.

Não diferente os resultados apresentados pelo Banco Itaú, teve um lucro de R\$ 3.42 bilhões no segundo trimestre e 2020, o que representa uma queda nestes lucros, quando comparado ao mesmo período do ano passado em um percentual correspondente a quase 50% (2020b).

Por fim, o Banco Santander do Brasil, ao tempo que descreve uma queda dos lucros em relação a 2019 em 40%, apresenta seus lucros em R\$ 2.02 bilhões

O Santander Brasil registrou lucro líquido societário de R\$ 2.025,6 bilhões no 2º trimestre, o que representa uma queda de 46,3% na comparação com o primeiro trimestre (R\$ 3,774 bilhões) e de 40,76% em relação ao mesmo período do ano passado (R\$ 3,41 bilhões), com a provisão de R\$ 3,2 bilhões para potenciais perdas com empréstimos por causa da crise da pandemia. No semestre, o lucro líquido societário foi de R\$ 5,8 bilhões, queda de 14,7% em relação ao 1º semestre de 2019 (R\$ 6,8 bilhões) o lucro gerencial, que exclui fatores extraordinários, alcançou R\$ 2,136 bilhões no segundo trimestre, queda de 41,2% em relação ao mesmo período do ano passado e de 44,6% em relação ao trimestre anterior.

Gráfico 1 - Lucro dos bancos entre o segundo trimestre de 2019 e 2020 (em Bilhões)



Fonte: Autor

Essa prospectiva pode ser considerada decorrente do período de pandemia decorrente do COVID-19 (corona vírus) onde grande parte das pessoas permanecem em isolamento social.

Todavia, importante se faz a observação constante dessa modalidade de previdência e seu desenvolvimento no decorrer do tempo para que aí, possamos verificar os reflexos decorrentes na população que para garantir uma melhor renda de aposentadoria terá que migrar para essa modalidade previdenciária.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por tudo que foi dito, ponderamos que a função do Estado no contexto do capitalismo financeirizado, onde as relações da seguridade social, fundo público, neoliberalismo e a privatização, apontam que houve um impulsionamento do mercado terceirizado que passou a ter maior participação nas cadeias produtivas incidindo no processo de valorização do capital.

A Previdência social brasileira, como parte inserida nesse sistema de financeirização, teve significativas alterações principalmente relacionadas a regras de contribuição e acesso aos benefícios, alterações estas verificadas ao longo do tempo em que foi incorporada na Seguridade Social inserida no texto constitucional de 1988.

Nesse sentido, foram destacadas as influências decorrentes da intervenção de várias agências como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) nas reformas previdenciárias através da imposição de medidas de austeridade e de relatórios relacionados à saúde financeira e as políticas sociais dos chamados países periféricos buscando a maior redução dos gastos públicos originando um superávit primário destinado ao pagamento de parte da dívida externa resultando no desmantelamento da política previdenciária em um discurso voltado para uma crise.

Disso levou ao estudo referente as contrarreformas da previdência no Brasil (FHC, Lula, Dilma e Governo Temer), sendo, mais adiante tratado sobre as principais alterações na Lei da Reforma da Previdência, com destaque para: a aposentadoria por idade; contribuição; cálculo da aposentadoria; idade mínima e tempo de contribuição; pensão por morte; aposentadoria por invalidez; acúmulo de benefícios; benefícios assistenciais para idosos, deficientes e aposentadoria rural. A situação relacionada aos Policiais Federais e agentes de segurança e, por fim a aposentadoria especial.

Os dados relacionados aos 05 (cinco) maiores bancos públicos e privados no Brasil, todos, sem exceção, apresentam altas taxas de lucros, os quais, mesmo com uma baixa entre 40 e 50% demonstram que tais instituições não sofreram demasiadamente as consequências decorrentes da pandemia do novo corona vírus. Constatamos a partir disso, que a política econômica até então apresentada constituiu um aporte capaz de garantir lucros às instituições bancárias na casa do bilhões, enquanto a esmagadora classe de trabalhadores fica exposta ao novo corona vírus e a carga social e política dela decorrente.

Com as alterações da “nova Previdência Social”, a possibilidade de uma aposentadoria capaz de atender as demandas sociais ficou mais distanciada da grande massa populacional diante das novas regras decorrentes da reforma previdenciária pela EC 103/2019.

Por fim, no que tange ao discurso relacionado ao déficit da Previdência Social no Brasil, após várias análises decorrentes de estudos originários da Frente Parlamentar Mista de 2016, associados aos dados colacionados na Análise da Seguridade Social, verificou-se que a política econômica adotada pelo país com uma série de renúncias fiscais; e a criação e ampliação de subsídios e aumento de crédito e investimentos públicos em infraestrutura entre outras políticas, além e nos cálculos propositalmente, deixam de considerar todas as receitas da seguridade social e de excluir as renúncias, isenções e desonerações fiscais, valores indevidamente extraídos do caixa da Seguridade Social que são utilizados em outras atividades do governo.

Conclui-se, portanto, a partir das questões levantadas, que o discurso relacionado ao Déficit Previdenciário não passa de uma falácia governamental que busca legitimar a contrarreforma e financeirização introduzida na Previdência Social Brasileira e os impactos na vida dos trabalhadores que encontram maior dificuldade de acesso aos benefícios decorrentes de aposentadoria como compensação a uma vida de contribuições.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma** – desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social:** fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BETTELHEIM, Charles. **As lutas de classes na União Soviética (1917-1923)**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1976.

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo liberal e políticas educacionais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

BORON, Atílio A. Os “novos Leviatãs” e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. *In*: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo II**: que estado para que democracia? Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

BRAGA, Juliana Toralles dos Santos. **Reforma previdenciária: Neoliberalismo versus Direitos Sociais Previdenciários**. Qual Caminho Desejamos Tomar? Curitiba: Juruá, Curitiba, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, [1988].

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 10 jun. 2020

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1991]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em: 14 fev. 2020.

BRASIL. Reforma da Previdência agravará problemas sociais, dizem debatedores. Brasília, DF, **Senado Federal**, 21 out. 2019. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/10/21/reforma-da-previdencia-agravara-problemas-sociais-dizem-debatedores>. Acesso em: 01 jul. 2020.

BRASIL ECOÔMICO. Bancos vão lucrar R\$ 480 bilhões com a reforma da Previdência, diz estudo. **IG Economia**, [S. l], 16 nov. 2019.

Disponível em: <https://economia.ig.com.br/2019-11-16/bancos-vaolucrar-r-480-bilhoes-com-a-reforma-da-previdencia.html>. Acesso em: 03 ago. 2020.

CABRAL, Francisco de Assis. Do processo legislativo. *In*: FERRAZ, Anna Cândida da Cunha; MACHADO, Costa (coord.). **Constituição federal interpretada**: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo. 10. ed. São Paulo: Manole, 2019.

CASTRO, Carlos Alberto de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 20. ed. São Paulo: Forense, 2017.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

COSTA, José Ricardo Caetano. **Previdência e neoliberalismo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

COSTA, José Ricardo Caetano; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio; SOARES, Hector Cury (Org.). **O “Estado de mal-estar social” brasileiro**. Belo Horizonte: IEPREV, 2020.

COSTA, Lucia Cortes. **Os impasses do Estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. Ponta Grossa: UEPG; São Paulo: Cortez, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1998.

DEUTSCHER, Isaac. **Trotsky - o profeta armado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

DINIZ, Maria Helena. **Conflito de normas**. São Paulo: Saraiva, 1996.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 14. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2013.

FAYH, Marcelo. Resultado BB Seguridade (BBSE3) 2020: lucro de R\$ 956,8 M no 2t20. **The Capital Advisor**, [S. l.], 03 ago. 2020. Disponível em: <https://comoinvestir.thecap.com.br/analise-resultado-bb-seguridade-2-trimestre-2020-2t20/>. Acesso em: 09 ago. 2020.

FIORI, José Luis. **Estado do bem-estar social**: padrões e crises. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2022. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/br/artigos>. Acesso em: 09 fev. 2020.

FONTENELE, Iolanda Carvalho. **A trajetória histórica da Assistência Social no Brasil no contexto das políticas sociais**, in: TEIXEIRA, Iolanda Maria (org.) Política de Assistência Social e temas correlatos. Campinas: Papel Social, 2016.

FRENTE PARLAMENTAR MISTA. **Em defesa da Previdência Social**: desmistificando o déficit da previdência social; Proposta para uma Previdência Social Pública, Justa e Solidária, 2016. Disponível em: www.anfip.org.br. Acesso em: 14 fev. 2020.

G1. Lucro da Caixa cai 22,2% no 1º trimestre e atinge R\$ 3,049 bilhões. **G1**, [S. l.], 25 maio 2020a. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/05/21/lucro-da-caixa-cai-22percent-no-1o-tri-e-atinge-r-3049-bilhoes.ghtml>. Acesso em: 09 ago. 2020.

G1. Itaú lucra R\$ 3,42 bilhões no segundo trimestre, queda de quase 50%. **G1**, [S. l.], 03 ago. 2020b. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/08/03/itau-tem-lucro-de-r-34-bilhoes-no-segundo-trimestre.ghtml>. Acesso em: 03 ago. 2020.

G1. Santander Brasil tem lucro de R\$ 2,02 bilhões no 2º trimestre, queda de 40% em relação a 2019. **G1**, [S. l.], 29 jul. 2020. Disponível em: Santander Brasil tem lucro de R\$ 2,02 bilhões no 2º trimestre, queda de 40% em relação a 2019. Acesso em: 09 ago. 2020.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INFOMONEY. Bradesco registra queda de 40,1% do lucro no 2º trimestre, a R\$ 3,87 bilhões, com nova alta de provisões. São Paulo, **Infomoney**, 30 jul., 2020. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/mercados/bradesco-registra-queda-de-401-do-lucro-no-2o-trimestre-a-r-387-bilhoes-com-nova-alta-de-provisoes/>. Acesso em: 09 ago. 2020.

MAÇANEIRO, Vanderley José. **Desmistificando o “deficit” da previdência social**: Não mexam com a Previdência Social! Ela é patrimônio do povo brasileiro! Disponível em: <http://www.fne.org.br/upload/documentos/apresentacoes/MargaridaAraujoEngenhariaUnida.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2020.

MODESTO, Paulo. A Reforma da Previdência e a Espera de Godot. **Revista Brasileira de Direito Público RBDP**, v. 17, n. 65, p. 9-20, abr./jun. 2019. Disponível em <http://bit.ly/reformaesperadegodot>. Acesso em: 30 jun. 2020.

MOREIRA, Vital. **A ordem jurídica do capitalismo**. Coimbra: Centelha, 1994

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional/ Alexandre de Moraes**. Princípios gerais de direito público. 3. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1966. p. 202, 15. ed. São Paulo; Atlas, 2004.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

PEREIRA JÚNIOR, Aécio. Evolução histórica da Previdência Social e os direitos fundamentais. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 9, n. 707, 12 jun. 2005. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/6881>. Acesso em: 05 jun. 2020.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal**: entre o público e o privado. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

SANTOS, Milena. Financeirização do capital, “reformas” estruturais e seguridade social no Brasil. **Revista Ser Social**, v. 21, n. 45, p. 283-300, jul./dez., 2019.

SANTOS, Milena. As influências das agências multilaterais nas “reformas” da previdência social brasileira. **Revista Ser Social**, Brasília, v. 19, n. 40, p. 13-30, jan.-jun./2017.

SANTOS, Maria Paula Gomes dos. O Estado e os problemas contemporâneos, 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

SEVERINO, A. **Metodologia de pesquisa científica**. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Mauri Antônio da. Análise crítica da proposta de reforma da previdência social no Brasil entre os anos 2016 e 2018. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 135, p. 213-230, maio/ago. 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.175>.

SEGURIDADE SOCIAL: A SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL E OS OBSTÁCULOS NA EFETIVIDADE NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

Gabriela Zanin⁴

Resumo

O direito a uma saúde pública, gratuita e de qualidade está imerso na ideia de seguridade social, estabelecida pela Constituição Federal de 1988, com o objetivo de garantir uma maior efetivação dos direitos sociais à saúde, assistência social e previdência social para toda a população, sobretudo aos mais necessitados. O estudo aqui desenvolvido se baseou em uma busca bibliográfica e legal sobre essa temática, visto que a saúde se estabelece como uma seguridade não contributiva que atinge a toda a população, sem exceção, através de um Sistema Único: o SUS. A CF/88 estabelece esse direito como dever de prestação estatal na sua integralidade, financiado pelo orçamento da seguridade social. Porém, é conhecido, e foi evidenciado neste estudo, que inúmeros obstáculos são encontrados na busca pela sua efetivação, como por exemplo o subfinanciamento, a descentralização de gestão, que trouxe alguns problemas, e a falta de interesse do governo nesse investimento, o que atinge, sem dúvidas, aqueles que tem menos condições de buscarem serviços privados. Assim, o que se compreende é que essa realidade desigual e segregadora só é alterada quando a consciência do governante sobre a sua importância muda primeiro.

Palavras-chave: Seguridade social. Saúde. SUS. Efetividade. Obstáculos.

SOCIAL SECURITY: PUBLIC HEALTH IN BRAZIL AND OBSTACLES TO EFFECTIVENESS IN THE UNIFIED HEALTH SYSTEM

Abstract

The right to a public, free and quality health is immersed in the idea of social security, established by the Federal Constitution of 1988, with the objective of guaranteeing greater effectiveness of social rights to health, social assistance and social security for the entire population, especially to the most needy. The study developed here was based on a bibliographic and legal search on this subject, since health is established as a non-contributory insurance that reaches the entire population, without exception, through a Single System: the SUS. FC/88 establishes this right as duty of state provision in its entirety, financed

⁴ Acadêmica do terceiro ano do Curso de Direito na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande.

by the social security budget. However, it is known, and it was evidenced in this study, that numerous obstacles are encountered in the search for its effectiveness, such as underfunding, management decentralization, which brought some problems, and the lack of government interest in this investment, which undoubtedly affects those who are at least able to seek private services. Thus, what is understood is that this unequal and segregating reality is only changed when the ruler's awareness of its importance changes first.

Keywords: Social security. Health. SUS. Effectiveness. Obstacles.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88) não poupa palavras quando o assunto é estabelecer direitos e garantias para a população brasileira. Com isso em mente, o artigo aqui elaborado, em primeiro lugar, visa trazer à baila uma visão geral da palavra constitucional, e claro, doutrinária, acerca do sistema da seguridade social no país. A Constituição Federal, em seu art.6º, traz a ideia dessa “segurança social”, quando traz como direitos sociais a saúde, a assistência social e a previdência social. Através dela, se busca garantir um mínimo de existência digna aos cidadãos brasileiros, através do estabelecimento desses direitos de bem-estar, auxílio financeiro e seguro em caso de infortúnios, respectivamente.

Superado isto, com a intenção de, especificamente, dentro da ideia de seguridade social, analisar a efetividade atual do direito à saúde, a melhor maneira de se compreender a visão brasileira sobre essa temática se apresenta através da análise da visão constitucional, legal e bibliográfica sobre ela. Assim, com esse fim, analisou-se a Constituição Federal de 1988, da Lei nº8.080/1990, responsável por regularizar o Sistema Único de Saúde (SUS) da Lei 8.142/1990, que regula alguns outros quesitos, além de alguns artigos pertinentes ao tema, para compreender o que é “prometido” ao cidadão brasileiro no que concerne a essa temática.

Por derradeiro, o interesse principal é analisar se há efetividade no cumprimento dessas promessas. Assim, foi realizada a leitura de alguns artigos que abordam de maneira específica a eficácia, em paralelo com o estabelecimento legal abordado anteriormente. Algumas informações de exímia importância foram obtidas por meio dessa pesquisa, permitindo, por fim, a compreensão de que a eficácia completa do que é positivado está longe de ser alcançada em sua plenitude, visto que ela só ocorrerá quando este se tornar interesse prioritário na mente dos responsáveis por sua gestão.

2 A SEGURIDADE SOCIAL À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A seguridade social pode ser conceituada como “o conjunto de ações e instrumentos por meio do qual se pretende alcançar uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e promover o bem de todos”. (TORRES, 2012). Então, pode-se compreender sem grandes dificuldades que um sistema como este visa, em um primeiro plano, “garantir que o cidadão se sinta seguro e protegido ao longo de sua existência, provendo-lhe a assistência e recursos necessários para os momentos de infortúnios. É a segurança social, segurança do indivíduo como parte integrante de uma sociedade”. (TORRES, 2012). Pode ser visto como sinônimo de bem-estar, ou, no caso da previdência, de seguro social. Assim, ele não deixa de ser uma forma de assistência governamental, mesmo que a nível básico, à população como um todo, como no caso da saúde, mas principalmente aos menos afortunados, como no caso da assistência social. No título VIII da CF/88, intitulado “da ordem social”, pode-se encontrar entre os arts.194 e 204, a base da regulamentação desse assunto no país. O art.194, caput, da CF/88 conceitua seguridade social como “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”. Suas ações são voltadas à proteção dos trabalhadores brasileiros e seus dependentes, além da assistência aos necessitados, mediante contribuição a depender das condições de cada contribuinte.

Como bem se sabe, o Brasil é um país onde há muita desigualdade social. Os índices sempre demonstraram a alta disparidade existente no país entre as classes sociais. Nesse âmbito, o Estado tem o dever de surgir como aliado na busca de reparar as disparidades que afetam a qualidade de vida de milhões de brasileiros, todos os dias. Eis a importância dos direitos da seguridade social: destinar uma saúde equiparada e gratuita a todos, de modo a garantir a saúde, como direito dos brasileiros, a todos sem distinção; garantir que todos os que possuem necessidades possuam assistência financeira por parte do Estado; e garantir a segurança da previdência a todos em casos imprevisíveis que possam afetar o trabalho dos cidadãos.

Assim, o Estado brasileiro promete fazer isso através da sistemática Seguridade Social, formada por um conjunto de ações que possibilitam que ele auxilie aqueles que dele necessitam, nos âmbitos dos

três programas sociais de maior relevância. Entre eles estão a saúde (através do Sistema Único de Saúde – SUS), a assistência social (através de suporte financeiro), onde em ambos a pessoa não precisa ser contribuinte para gozar de seus benefícios, e da previdência social, que atua através de uma forma de proteção de renda em caso de aposentadoria, doença, acidente de trabalho, maternidade, reclusão ou mesmo pensão por morte, dessa vez ao beneficiário que contribui com valor ao sistema. Interessante ressaltar que, pelo fato de a seguridade social se tratar de um sistema integrado, hoje os contribuintes da previdência que mantém a assistência social.

Como a CF/88, em seu art.3º, III, busca reduzir as desigualdades sociais, a seguridade social pode ser entendida como um meio para se alcançar esse objetivo, o que não deixa de ser um caminho na busca pela tão almejada Justiça Social. Nas palavras de Marcelene Ramos:

vê-se já no Preâmbulo da Constituição Federal, e ainda no art. 3o, inc. III, que os direitos sociais prestacionais encontram-se intimamente vinculados às funções do Estado na sua expressão enquanto Estado Democrático Social, que deve zelar por uma adequada e justa distribuição e redistribuição dos bens existentes, a fim de reduzir as desigualdades sociais. (RAMOS, 2005, p. 152).

Afinal, como bem destacam Engelke e Costa (017, p. 4), é

através da aplicação de políticas públicas que concedam materialmente o mínimo necessário para que os cidadãos possam viver dignamente é que a sociedade chega ao estado de bem-estar social (*welfare state*), o qual fará com que a economia possa prosperar e com isso reduzir os efeitos das crises.

3 A SAÚDE NO ÂMBITO DA SEGURIDADE SOCIAL E A PERSPECTIVA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Ramos observa de maneira inequívoca que

especificamente no que respeita ao direito à saúde, constitui exigência de um Estado democrático, que inclui valores essenciais como a dignidade

humana, o reconhecimento de um direito originário a prestações, no sentido de um direito subjetivo individual a prestações materiais, ainda que no nível de um *mínimo vital*, para a proteção da vida humana, diretamente deduzido da Constituição (RAMOS, 2005, p. 155).

Nesse viés, como mencionado pelo art.194 da CF/88, a saúde se encontra dentro do rol de direitos de segurança social estabelecidos como dever de prestação estatal aos cidadãos brasileiros. Ela foi constitucionalizada como direito de todos e dever do Estado, sendo passível de prestação em âmbito privado, mas garantida equiparadamente através do Sistema Único de Saúde: o SUS. Nas palavras de Fábio Torres (2012), “a saúde é segmento autônomo da Seguridade Social e se diz que ela tem a finalidade mais ampla de todos os ramos protetivos porque não possui restrição de beneficiários e o seu acesso também não exige contribuição dos beneficiários”, onde a condição econômica do beneficiário não importa, sendo ele detentor do direito independentemente de economicamente capaz de obter atendimento por meio privado.

O dever de prestar ações de saúde à população brasileira é do poder público brasileiro, sendo exercido pelo Ministério da Saúde e instrumentalizado pelo SUS, de maneira descentralizada (art. 9º da Lei 8.080/90) por órgãos federais, estaduais e municipais, ao qual competindo a ele executar muitas atividades. Entre elas, se encontram as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, e as da saúde do trabalhador; a participação na formulação da política e da execução das ações de saneamento básico; colaboração na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho; complementação em sua área de atuação o desenvolvimento científico e tecnológico; fiscalização e inspeção de alimentos, bem como bebidas e águas para o consumo humano; e, por fim, participação na produção de medicamentos, equipamentos e fiscalização de procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde.

O interessante de toda essa “segurança social” no âmbito da saúde, prestada pelo SUS, é que ela não se restringe à prestação de serviços médicos, visto que a saúde, se vista pelos olhos da OMS, ou seja, como um completo estado de bem-estar, engloba todas essas ações que, repetindo, são dever de prestação estatal, visto que a prioridade a prevenção de infortúnios futuros. Eis a importância de políticas de saúde pública com ênfase em vigilância sanitária, nutrição, entre outros. É o que

estabelece o art.196 da CF/88: “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Então, o que se firma é que o direito à saúde é um direito fundamental social, visto que logo no seu art. 6º a CF estabelece que “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Diz Ramos, ainda, que “a saúde é [...] direito individual, coletivo, metaindividual - transindividual e difuso” (2005, p. 153).

Ainda, o art.197 estabelece que “são de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado”. Sendo assim, cabe compreender que as ações e serviços de saúde são de interesse público, e ainda que o Estado deverá dispor em lei sobre sua execução, como por exemplo a Lei Orgânica da Saúde, que dispõe sobre o SUS (Lei 8.080/90), demonstrando que não se trata de um direito de eficácia plena, por necessitar de regulamentação.

Ainda, um importante destaque deve ser dado ao art.198, que no caput ressalta que toda a saúde brasileira constitui um sistema único: o SUS, e que seria financiado com os recursos da seguridade social (§1º):

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade.

§ 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

Por fim, ainda cabe ressaltar que o art. 200 estabelece a competência e as atribuições do SUS, e que o exercício à saúde é liberado para a atividade privada. O art.199 é responsável por determinar as diretrizes em que as atividades da saúde são exercidas de forma complementar ao SUS, por meio de contrato público ou convênio.

4 O SUS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA VIGENTE

Assim, além do estabelecido na Constituição Federal, há outras legislações que vieram, no mais tardar, para tornar a questão da saúde regulamentada.

Nas palavras de Viacara *et al.* (2018, p. 1752):

Em 1988, com a promulgação da atual Constituição Federal, o acesso à saúde, através de um Sistema Único, passou a ser um direito social. A Lei 8.080/1994, por sua vez, instituiu o Sistema Único de Saúde (SUS), tendo como principais princípios e diretrizes: universalidade de acesso em todos os níveis de assistência à saúde; igualdade na assistência, sem preconceitos e privilégio de qualquer gênero; integralidade da assistência; participação da comunidade; e descentralização político-administrativa. Também de 1990, a Lei 8.142, entre outras providências, dispôs sobre a participação da comunidade na gestão do SUS, prevendo as Conferências e os Conselhos de Saúde, ratificando a defesa de participação social proposta pela Reforma Sanitária.

A Lei 8.80/90, denominada Lei Orgânica da Saúde, conforme seu art. 1º, “regula em todo o território nacional as ações e os serviços de saúde, executados isolada ou conjuntamente, em caráter permanente ou eventual, por pessoas naturais ou jurídicas de direito público ou privado”. Como dito, essa lei é a responsável por estabelecer e regular o SUS, como ressalta no seu art. 4º: “o conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS)”. Seu art.6º abrange as atribuições do SUS:

Art. 6º Estão incluídas ainda no campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS):

I - a execução de ações:

- a) de vigilância sanitária;
- b) de vigilância epidemiológica;
- c) de saúde do trabalhador; e
- d) de assistência terapêutica integral, inclusive farmacêutica;

II - a participação na formulação da política e na execução de ações de saneamento básico;

III - a ordenação da formação de recursos humanos na área de saúde;

IV - a vigilância nutricional e a orientação alimentar;

V - a colaboração na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho;

VI - a formulação da política de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos e outros insumos de interesse para a saúde e a participação na sua produção;

VII - o controle e a fiscalização de serviços, produtos e substâncias de interesse para a saúde;

VIII - a fiscalização e a inspeção de alimentos, água e bebidas para consumo humano;

IX - a participação no controle e na fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;

X - o incremento, em sua área de atuação, do desenvolvimento científico e tecnológico;

XI - a formulação e execução da política de sangue e seus derivados.

A mesma legislação ainda trata da possibilidade de a assistência à saúde ser exercida de forma privada (art. 21) e a conceitua no art. 20:

Os serviços privados de assistência à saúde caracterizam-se pela atuação, por iniciativa própria, de profissionais liberais, legalmente habilitados, e de pessoas jurídicas de direito privado na promoção, proteção e recuperação da saúde.

Sendo que seguirá aos mesmos princípios éticos e normas expedidas pelo órgão de direção de SUS, segundo o art. 22 do referido dispositivo.

Então, pode-se compreender, após feita a análise da legislação pertinente, que o SUS serve para regulamentar a garantia à saúde para a população, com o objetivo de tornar efetiva essa ramificação da seguridade social, de maneira a alcançar todas as esferas sociais de maneira integral, gratuita e de qualidade.

No que toca ao seu financiamento, dispõe o art. 31:

Art. 31. o orçamento da seguridade social destinará ao Sistema Único de Saúde (SUS) de acordo com a receita estimada, os recursos necessários à realização de suas finalidades, previstos em proposta elaborada pela sua direção nacional, com a participação dos órgãos da Previdência Social e da Assistência Social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A CF/88 determina que tanto a esfera federal quanto a estadual e a municipal financiem o SUS, gerando receita para custear as despesas e garantir a universalidade desse sistema. Os percentuais de investimento de todos os entes na saúde são definidos na Lei Complementar nº141/2012: municípios e Distrito Federal, anualmente, no mínimo, aplicar 15% da arrecadação de impostos nessas ações. Por sua vez, cabe aos Estados aplicar 12%. E, ainda, cabe à União aplicar o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, acrescido do percentual relativo à variação do PIB do ano antecedente ao da Lei Orçamentária Anual.

Por fim, cabe um adendo à Lei 8.142/90, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros da área da saúde. Dentre o estabelecido pelo dispositivo, destaca-se que o SUS contará, em cada esfera do governo, com as instâncias colegiadas da Conferência de Saúde e do Conselho de Saúde, sendo que aquela reunir-se-á a cada quatro anos com a representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde e sendo que este, em caráter permanente e deliberativo, será composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde

e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde.

5 OS OBSTÁCULOS ENCONTRADOS NA EFETIVAÇÃO DO SUS

Dados do PNS e PNAD, apresentados por Viacava *et al.* (2018, p. 1760), demonstram que, nos últimos três anos, mais pessoas têm procurado e obtido serviços de saúde, graças à disponibilização e maior alcance por parte do SUS. Graças a esse sistema, muitas pessoas passaram a ter acesso mais fácil à saúde em suas comunidades. Porém, mesmo com essa facilitação, muitos obstáculos estão sempre presentes, dentre os superados e os que surgem constantemente. Como bem observa Viacava *et al.* (2018, p. 1760):

O percurso de 30 anos do Sistema Único de Saúde brasileiro se caracterizou por importantes mudanças na atenção à saúde da população. A ampliação da oferta de serviços e profissionais vinculados ao SUS e das possibilidades de acesso, as mudanças nos padrões de utilização estão entre os principais elementos cambiantes. Por outro lado, é importante destacar os desafios históricos, dentre os quais estão a relação público-privado na prestação dos serviços de saúde, as marcantes desigualdades regionais e o subfinanciamento. Já entre os desafios mais recentes, destacam-se as transformações das condições de saúde da população, com implicações sobre a utilização dos serviços de saúde, além dos efeitos do congelamento por 20 anos dos gastos sociais, a partir de 2016.

Ainda, Viacava *et al.* estabelecem um quesito importante de ser observado, quando dizem (2018, p.1760) que “a análise do acesso, oferta e usos de serviços de saúde necessita ser complementada com avaliações sobre a qualidade do cuidado ofertado”, visto que quantidade somente não é suficiente. É conhecido que o aumento de oferta de saúde aumentou desde o estabelecimento do SUS em 1990, porém, muitas vezes, a qualidade deixa a desejar. Nesse aspecto, o subfinanciamento surge como um obstáculo quase que crônico. Parece claro que o SUS, como sistema único no país, como seu próprio nome diz, por ser público, gratuito e

universal, é de exímia importância e, por isso, necessita de grandes investimentos em medicamentos, pessoal, tecnologia e serviços. Porém, o que se observa é que ele constantemente se encontra “em segundo plano” frente a outros interesses do governo. Essa questão entra em pauta ano após ano, o que se prova pela nova restrição que houve em 2016:

A Emenda Constitucional 95/2016, que restringe os gastos públicos nos 20 anos seguintes, é o último dos desafios dessa trajetória aqui analisada. Como garantir e mesmo ampliar a atenção à saúde em um contexto que já era desafiador quanto à disponibilidade de recursos e agora se encontra ainda mais restrito? Como continuar o que se desenvolveu nesses últimos 30 anos? São questões que apontam tendências de ampliação das dificuldades vivenciadas no cotidiano dos serviços de saúde, assim como no planejamento de políticas e programas. (VIACARA *et al.*, 2018, p. 1761).

Nesse viés, observa-se que há constantes restrições orçamentárias no setor e também falta de recursos, principalmente nos municípios. Ano após ano, os recursos repassados à saúde continuam sendo insuficientes para manter uma efetividade plena, integral e de qualidade do SUS, visto que esse é um setor que segue sendo vítima de desmonte, como foi o caso da PEC mencionada. Como bem observado por Engelke e Costa (2017, p. 9):

Desta forma, se antes deste teto orçamentário a situação da saúde pública brasileira já não era aquela esperada pela população, e não conseguia atingir os objetivos propostos na Constituição, agora com esta referida limitação orçamentária será ainda mais difícil oferecer à população uma política de saúde pública. Com os recursos cada vez mais escassos e com menos serviços de saúde, a tendência é que ocorra um aumento considerável no número de ações judiciais pleiteando que o sistema público atue de alguma forma na prestação de serviços de saúde.

Além disso, havendo a parceria público-privada nesse âmbito, recursos públicos acabam sendo transferidos ao setor privado, o que também é passível de críticas.

Outro problema é a questão dos municípios de pequeno porte, maioria no Brasil, sendo que muitos foram criados a partir da CF/88. Com a política de descentralização, eles passaram a ter autonomia administrativa, política e tributária. Porém, por serem de pequeno porte, reúnem inúmeros empecilhos, como por exemplo:

Condições limitadas, tanto de ofertas de serviços de saúde, como de capacidade de gestão, para responder sobre as políticas públicas que lhes foram atribuídas com o processo de descentralização; pouca autonomia para a gestão dos orçamentos municipais; menor capacidade de arrecadação fiscal e conseqüentemente menor alocação de recursos orçamentários; poder limitado de decisão dos gestores municipais nos espaços de governança e, ainda, dificuldade de fixação de profissionais médicos. (PINAFO *et al.*, 2020, p. 1620).

Ou seja, além da descentralização trazida pela própria Constituição, com o advento definitivo do SUS, ela acabou por se estabelecer também nesse aspecto, visto que se mostra como essencial para firmar a universalidade prometida pelo SUS. Assim, transferiu aos municípios uma série de responsabilidades no quesito da saúde, como a atenção básica e a viabilização a outros níveis de atenção. Porém, Pinafo *et al.* observam que “apesar dos municípios terem sido beneficiados no processo de descentralização, com a repartição de recursos, eles ainda continuam apresentando uma grande vulnerabilidade fiscal” (2020, p. 1620). Além disso, quando se estabeleceu essa descentralização, na busca para garantir acesso integral, não se considerou a realidade dos municípios de pequeno porte, que normalmente se encontram em regiões isoladas e apresentam vulnerabilidade tanto social quanto econômica. Extremamente bem observado por Pinafo *et al.* (2020, p. 1624) que

a descentralização do sistema de saúde serviu mais ao propósito de retração da União e de contenção de despesas do que de sua expansão. Ou seja, a municipalização representou uma estratégia de deslocamento da responsabilidade sobre o gasto social para as esferas subnacionais, que em geral não têm condições de assumir tais encargos.

Segundo Pinafo *et al.* (2020, p. 1627), dentro dos municípios brasileiros,

o principal desafio dos gestores é o de fazer que o SUS, proposto pela constituinte, aconteça na realidade dos serviços de saúde, com mudanças no modelo de atenção. Este desafio torna-se maior para os municípios de pequeno porte, considerando que, diferente dos municípios de médio e grande porte, aliam menor capacidade técnica da equipe gestora, menor densidade demográfica e poder aquisitivo da população e ainda insuficiente capacidade de financiamento para responder aos desafios de gerir o sistema de saúde.

Além disso, há constantemente corte de verbas para esse setor, subfinanciamento e congelamento de gastos, demonstrando como a questão a saúde não tem sido encarada como prioridade para os responsáveis pela sua gestão. Nas palavras de Engelke e Costa (2017, p. 5-6),

as políticas públicas na área da saúde acompanham a forma como o Estado é desenhado e refletem a intenção dos governantes. Assim, não é por acaso que há uma enorme dívida do Estado brasileiro com uma enorme parcela da população, que não teve acesso a políticas de saúde.

Sendo assim, deve haver tanto uma maior responsabilização desses entes quanto cooperação entre a União como força financeira, os Estados como coordenadores efetivos e de regionalização, e dos municípios, como responsáveis pelos interesses locais, além da população como um todo, pela verdadeira efetividade do SUS, visto que “em seus mais de trinta anos de existência ainda não conseguiu se concretizar devido aos golpes sofridos para seu desmonte” (PINAFO *et al.*, 2020, p. 1627).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dado o exposto, após a análise da Constituição Federal, da legislação específica vigente e de referencial bibliográfico acerca da temática, cabe concluir que a sistemática da seguridade social é uma criação essencial no sentido de tornar efetiva a constante busca por

estabelecer “segurança social” para a população brasileira. Nesse viés, ela é de exímia importância para estabelecer saúde, assistência social e previdência social aos cidadãos.

No caso específico da saúde, que foi o objetivo deste trabalho, como direito de todos e dever do Estado, se mostra como um benefício que alcança (ou tem o objetivo de alcançar) a todos, sendo não contributiva, ou seja, independente de contribuição para poder fazer uso de seus serviços. Se trata de um direito de seguridade social financiado por este sistema, exercido na forma do SUS, sistema que traz uma ideia ótima para a saúde dos brasileiros, passível de participação privada, que promete levar a todo o povo saúde pública, gratuita e de qualidade.

Porém, quando feito um paralelo com a realidade brasileira, ele se observa como um alvo de desmonte, através de crônico subfinanciamento, constante falta de recursos e usuais cortes de gastos que, se avaliados conjuntamente, demonstram que a saúde não tem sido observada como prioridade pelos governantes. Por isso, o SUS não apresenta a integralidade e a qualidade prometidas, sobretudo a municípios de pequeno porte.

Sendo assim, sendo a saúde um direito social da população brasileira, incluído na sistemática da seguridade social, que no sentido mais puro da palavra, busca estabelecer segurança (o que não tem ocorrido na prática, quando se faz um paralelo com a realidade), faz-se necessário, cada vez mais, que haja uma aliança entre todos os entes federativos na busca de sua efetividade. Mostra-se imprescindível que haja maior investimento, e que ela seja encarada com mais seriedade, sobretudo nos municípios menores e mais distantes dos grandes centros, onde o olhar, como se mostra, parece sempre demorar a cair.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros da área da saúde e dá outras providências. Brasília, DF, 1990.

BRASIL. Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990. Estabelece a Lei Orgânica da Saúde. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016].

ENGELKE, Claudio Ruiz; COSTA, José Ricardo Caetano. O judiciário brasileiro e a intervenção nas políticas públicas de saúde. **Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social**. v. 3, n. 2, p. 85-104, jul./dez., 2017.

PINAFO, Elisângela *et al.* Problemas e estratégias de gestão do SUS: a vulnerabilidade dos municípios de pequeno porte. **Revista Ciência & Saúde Coletiva** [online]. v. 25, n. 5, p. 1619-1628, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232020255.34332019>. Acesso em: 31 jan. 2022.

RAMOS, Marcelene Carvalho da Silva. O direito fundamental à saúde na perspectiva da constituição federal. **Revista de direito administrativo e constitucional**, v. 5, n. 22, p. 1-253. Belo Horizonte: Fórum. Out/dez de 2005. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/627>. Acesso em: 31 jan. 2022.

TORRES, Fábio Camacho Dell'Amore. **Seguridade social**: conceito constitucional e aspectos gerais. *Âmbito Jurídico*: v. 98, mar. 2012. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-previdenciario/seguridade-social-conceito-constitucional-e-aspectos-gerais>.

VIACAVA, Francisco *et al.* SUS: oferta, acesso e utilização de serviços de saúde nos últimos 30 anos. **Revista Ciência e Saúde Coletiva (online)**, v. 23, n. 6, p. 1751-1762, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018236.06022018>. Acesso em 31 jan. 2022.

CARACTERIZAÇÃO E ASPECTOS PREVIDENCIÁRIOS ENVOLVENDO O SEGURADO ESPECIAL

Vagner da Silva Braga⁵

Resumo

Os segurados especiais são uma espécie de segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) que desempenham árduas atividades campesinas ou na pesca artesanal. Dessa forma, sujeitam-se a vulnerabilidades sociais, intempéries e condições de trabalho desgastantes no desenvolvimento de sua atividade econômica, sendo justo que possuam características especiais tanto na forma de percepção dos benefícios quanto na forma de participação no custeio da previdência social. Portanto, o objetivo deste estudo com a caracterização dessa categoria de segurado é avaliar os aspectos gerais do custeio e dos benefícios que lhe são estendidos, assim como verificar se a previdência social garante uma vida digna a esses trabalhadores. Ao avaliar as peculiaridades que envolvem os segurados especiais, observa-se que sua inclusão social no sistema de proteção previdenciário é primordial para garantir-lhes o mínimo existencial para sua condição de subsistência. Todavia, a renda mensal dos benefícios que lhe são estendidos não é suficiente para tirar esses segurados de uma situação de vulnerabilidade social.

Palavras-chave: Benefícios e Custeio Previdenciário. Pescador Artesanal. Segurado Obrigatório. Trabalhador Rural. Vulnerabilidades Sociais.

CHARACTERIZATION AND SOCIAL SECURITY ASPECTS INVOLVING THE SPECIAL INSURED

Abstract

The special insured are a category of compulsory insured of the General Social Welfare System that perform arduous rural activities or artisanal fishing. In this way, these workers stand up to social vulnerabilities, elements and exhausting working conditions in the process of its economic activities, being fair to have special characteristics both in the way of getting benefits and in the way of funding social security. Therefore, the objective of this study with the characterization of this category of insured is to evaluate the general aspects of funding and benefits extended to them, as well as to verify if social security guarantees a dignified life for these workers. When evaluating the peculiarities that involve special insured workers, it is noted that their social inclusion in social security protection is

⁵ Acadêmico do curso de Direito da FURG.

essential to guarantee the existential minimum for their subsistence conditions. However, the monthly income of the benefits that are extended to them is not enough to take these insured people out of a situation of social vulnerability.

Keywords: Benefits and Social Security Funding. Artisanal Fisherman. Compulsory Insured. Rural Worker. Social Vulnerabilities.

1 INTRODUÇÃO

Compondo os três pilares da seguridade social, a previdência juntamente com a saúde e a assistência social visam garantir o mínimo para a sobrevivência do ser humano e a dignidade da pessoa. Dessa forma, pode-se conceituar a previdência social como o sistema que resguarda a pessoa e os seus dependentes, em caso de eventos infortúnios, como morte, invalidez, idade avançada, doenças, acidentes laborais, desemprego involuntário, entre outros amparados pela lei, fornecendo prestação pecuniária ou serviços àqueles que têm vínculo empregatício ou não e que contribuem para o seguro previdenciário. A forma de vinculação dos segurados permite classificá-los em obrigatórios e facultativos. (BOONE; PIEROZAN, 2014).

O arcabouço legislativo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) contempla entre os segurados obrigatórios a categoria dos segurados especiais, que abarca os trabalhadores rurais, pescadores artesanais e índios que se enquadrem nas definições constitucionais e infraconstitucionais. (MARTINS, 2020).

Vale destacar que essa categoria de segurado é tratada como especial por possuir características e vulnerabilidades que o distinguem dos demais, pois intempéries como estiagens e outros incidentes ambientais, podem comprometer o seu sustento e de sua família. (MARTINS, 2020). Ademais, a situação de vulnerabilidade econômica e social desses trabalhadores justifica não somente condição diferenciada na percepção de benefícios, mas principalmente na forma de contribuição para o custeio da previdência social. Deste modo, objetiva-se com a caracterização dessa categoria de segurado e os aspectos gerais do custeio e dos benefícios que lhe são estendidos verificar se a previdência social garante uma vida digna a esses trabalhadores.

2 DESENVOLVIMENTO

Por se tratarem, em sua maioria, trabalhadores rurais, para entender as nuances que envolvem os segurados especiais é imprescindível

relembrar que o sofrido homem do campo finalmente conquistou a igualdade previdenciária e a equivalência dos benefícios e serviços com populações urbanas (Art. 194, Inciso II) após o advento da Constituição Federal de 1988. De fato, avanços significativos, em termos de cidadania e proteção social, ocorreram com a passagem sistema assistencialista do Funrural, com ínfimos benefícios, para um programa de proteção social universalista, no valor de um salário-mínimo, que nivelou os valores dos benefícios mínimos urbanos e rurais. (RODRIGUES JÚNIOR, 2012).

2.1 Definições legais

Constitucionalmente, o segurado especial (§ 8º do Art. 195) é aquele trabalhador rural (produtor, parceiro, meeiro ou arrendatário rural) ou pescador artesanal que exerce suas atividades em regime de economia familiar, sem a ajuda de empregados permanentes. (BRASIL, 1988). Destaca-se que economia familiar é um regime em que todos trabalham em conjunto e sem vínculos de emprego, tendo o seu meio de vida na atividade realizada.

A definição de segurado especial está prevista no decreto 3.048/99 consistindo naquela pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros a título de mútua colaboração, na condição de (a) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgado, comodatário ou arrendatários rurais, que explore atividade: (1) agropecuária em área de até quatro módulos fiscais; ou (2) de seringueiro ou extrativista vegetal que exerça suas atividades nos termos do inciso XII do caput do art. 2º da Lei nº 9.985/00, dessas atividades o principal meio de vida (b) pescador artesanal ou a este assemelhado, que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida, e (c) cônjuge ou companheiro, bem como filhos maiores de 16 anos de idade ou a este equiparado do segurado de que tratam as letras a e b, que, que, comprovadamente, tenham participação ativa nas atividades rurais ou pesqueiras artesanais, respectivamente, do grupo familiar. (BRASIL, 1999).

A definição de pescador artesanal também é trazida no Decreto 3048/1999 que considera pescador artesanal ou assemelhado àquele que, individualmente ou em regime de economia familiar, faz da pesca sua profissão habitual ou meio principal de vida, desde que não utilize embarcação ou utilize embarcação de pequeno porte. Cumpre frisar que

o assemelhado consiste naquele trabalhador que realiza atividade de apoio à pesca artesanal, exercendo trabalhos de confecção e de reparos de artes e petrechos de pesca e de reparos em embarcações de pequeno porte ou atuando no processamento do produto da pesca artesanal. (BRASIL, 1999).

2.2 Benefícios previdenciários

Dentre o rol de benefícios previdenciários, os segurados especiais fazem jus ao salário-maternidade, auxílio por incapacidade temporária, auxílio-acidente e aposentadoria por idade e por incapacidade permanente, pensão por morte e auxílio-reclusão aos dependentes, todos incluídos no Art. 39, Inciso I, da Lei 8213/91. (BRASIL, 1991 a). Outrossim, fazem parte dos benefícios estendidos aos pescadores artesanais o seguro-desemprego concedido no período do defeso, nos termos da Lei 10.779/03. (BRASIL, 2003). O valor mensal dos benefícios é de 1 (um) salário-mínimo, com exceção do auxílio-acidente que resulta em 50% desse valor. Não obstante, há permissão legislativa para o segurado especial contribuir facultativamente, podendo assim perceber benefícios com valor superior ao salário-mínimo.

Tratando especificamente de alguns benefícios em espécie, é imprescindível a concessão do seguro-desemprego, ao pescador profissional que executa a pesca de forma artesanal, durante o período de defeso da atividade pesqueira, garantindo- o tanto a quem a exerce individualmente, como a quem a exerce em regime de economia familiar, ainda que haja o auxílio eventual de terceiros, visando a preservação das espécies sujeitas à extinção. (BRASIL, 2003).

No que se refere à aposentadoria por idade, ocorre a redução para 55 (cinquenta e cinco) anos no caso de segurada do sexo feminino e 60 (sessenta) anos no caso de segurado do sexo masculino. Cumpre frisar que esse reconhecimento social se estende tanto aos empregados, contribuintes individuais e segurados especiais que comprovem efetivo exercício da atividade rural na forma dos §1º e 2º do Art. 48 da Lei 8213/91 (BRASIL, 1991 a).

No entanto, muitos trabalhadores rurais e pescadores artesanais têm dificuldades para conseguir comprovar o direito à aposentadoria, pois não têm conhecimento das exigências feitas pela Previdência Social e de quais os documentos necessários para comprovar a atividade rural, muitas vezes perdendo o direito ao benefício por não ter os documentos necessários para comprovar tal situação. (RUFINO, 2017).

2.3 Custeio da previdência social

No que tange ao custeio da previdência social, o segurado especial tem um poder de contribuição irrisório. (RODRIGUES JÚNIOR, 2012). O percentual de contribuição é 1,2% (um vírgula dois por cento) da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção destinado à previdência social e 0,1 % para o financiamento das prestações por acidente de trabalho nos termos do Art. 25 da Lei 8212/91. (BRASIL, 1991b). Ressalta-se que a constitucionalidade da contribuição do segurado especial constituiu por muito tempo uma celeuma jurídica. No entanto, a temática foi pacificada com o julgamento do Recurso Extraordinário nº 761.263/SC, que firmou em 15 de abril de 2020 a tese de repercussão geral de que é formal e materialmente constitucional a contribuição do segurado especial prevista no Art. 25 da Lei 8212/91, senão vejamos:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL. SEGURADO ESPECIAL. ARTIGO 195, § 8º, DA CF/1988. RESULTADO DA COMERCIALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO. ART. 25 DA LEI 8.212/1991, DESDE SUA REDAÇÃO ORIGINÁRIA. RECEITA BRUTA. BASE DE CÁLCULO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA.

1 Em razão dos vícios de inconstitucionalidade apontados por esta CORTE nos REs 363.852 e 596.177, somente o empregador rural pessoa física foi excluído como sujeito passivo da contribuição previdenciária prevista no artigo 25 da Lei 8.212/1991, de modo que o tributo continuou a existir, com plena vigência e eficácia em relação aos segurados especiais.

2 A base de cálculo compilada no artigo 25, I e II, da Lei 8.212/1991, editado para regulamentar o § 8º do artigo 195 da CF, fixando a alíquota de 3% (três por cento) da receita bruta proveniente da comercialização da produção do produtor rural sem empregados, por observar a base de cálculo que foi definida pelo próprio texto constitucional, é plenamente constitucional em relação ao segurado especial.

3 É absolutamente legítima a previsão, em lei ordinária, da contribuição do segurado especial

tendo por base a receita bruta proveniente da comercialização da sua produção. Diferentemente do que sustenta o recorrente, tal exação tem por fundamento constitucional o § 8º, e não o § 4º do art. 195.

4 Recurso extraordinário desprovido, com afirmação de tese segundo a qual “**É constitucional, formal e materialmente, a contribuição social do segurado especial prevista no art. 25 da Lei 8.212/1991.**” (BRASIL, 2020).

Contudo, na prática, essa contribuição social nem sempre é arrecadada, pois muitas vezes a produção do segurado especial é para sua subsistência, o que caracteriza a visão assistencialista no pagamento dos seus benefícios previdenciários defendida por doutrinadores e tribunais. Dessa forma, por sua vulnerabilidade social mais evidente dentre os trabalhadores rurais, o segurado especial recebe um tratamento especial na forma de contribuição para o custeio da previdência social. (RODRIGUES JÚNIOR, 2012).

3 CONCLUSÃO

Diante do exposto, essa categoria encontra-se dentro do rol de segurados obrigatórios, porém por mera força legislativa e constitucional. Nesse sentido, percebe-se que o segurado especial recebe benefícios que garantem o mínimo para uma vida digna, chegando a ser reconhecido por estudiosos e por tribunais ter uma característica assistencialista uma vez que não há a necessidade de comprovar a contribuição, pois apenas a prova de atividade como segurado especial é suficiente para fazer jus aos benefícios.

Por derradeiro, a manutenção dos direitos conquistados por esses trabalhadores é de fundamental importância devido às vulnerabilidades, intempéries e condições de trabalho desgastante a que são expostos ao longo de sua vida, muitas vezes com jornadas exaustivas para garantir o mínimo existencial para sua família. Portanto, a inclusão social do segurado especial no sistema de proteção previdenciário é primordial para garantir sua condição de subsistência, contudo, a renda mensal dos benefícios que lhe são estendidos não são suficientes para tirar esses segurados de uma situação de vulnerabilidade social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Acesso em: 28 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991a**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1991a]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213compilado.htm.

Acesso em: 28 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991b**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1991b]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em:

28 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1999]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048compilado.htm.

Acesso em: 04 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003**. Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal. Brasília, DF: Presidência da República, [2003]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.779.htm. Acesso

em: 05 de fev. 2022.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal (Plenário)**. Recurso Extraordinário 761263/SC. É constitucional, formal e materialmente, a contribuição social do segurado especial prevista no art. 25 da Lei 8.212/1991. Recorrente: Juvino de Marco. Recorrido: União. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 15 de abril de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753106420>. Acesso em: 05 de fev. 2022.

MARTINS, Douglas Eugênio. Benefícios do segurado especial no regime geral da previdência social: caráter previdenciário. **Revista Ciência Dinâmica**, v. 17, n. 1, p. 1-26, 2020.

RODRIGUES JUNIOR, Elton Roberto. **Segurado especial: aspectos contributivos e sociais frente ao regime geral de previdência social**. 2012. 30f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2012.

RUFINO, Caroline Gava. **Aposentadoria do segurado especial: comprovação e concessão**. 2017. 47f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Contábeis) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2017.

ASPECTOS TÉCNICOS DA APOSENTADORIA ESPECIAL: CONDIÇÕES E DIFICULDADES PARA FINS COMPROVAÇÃO DE EXPOSIÇÃO AOS AGENTES NOCIVOS

Jordana Vitoria Tamanho Ferreira⁶

Thiago dos Santos Carrasco⁷

Resumo

O presente artigo busca apresentar de forma objetiva os aspectos que envolvem a concessão do benefício de aposentadoria especial, o qual visa garantir ao segurado do regime geral da previdência social uma compensação pelo período laborado em exposição a agentes químicos, físicos ou biológicos capazes de causar prejuízos a saúde e integridade física do trabalhador. Apresentará como objeto de estudo a aposentadoria especial descrita no §1º do artigo 201 da Constituição Federal, o artigo 57 e seguintes da Lei nº 8.213/91 e no artigo 64 e seguintes do Decreto nº 3048/99. Por fim o artigo arrazoará sobre aspectos técnicos e práticos para fins de concessão de aposentadoria especial.

Palavras-chave: Aposentadoria especial. Benefício. Nocividade. Exposição. PPP.

FROM SECURITY TO EFFECTIVENESS: NATIONAL REALITY IN THE REALIZATION OF THE RIGHTS OF POLICYHOLDERS AND THE PARALLEL WITH THE COOPERATIVE SYSTEM

Abstract

This article seeks to present in an objective way the aspects that involve the granting of the special retirement benefit, which aims to guarantee to the insured person of the general social security system a compensation for the period worked in exposure to chemical, physical or biological agents capable of causing damages. the health and physical integrity of the worker. It will present as an object of study the special retirement described in §1 of article 201 of the Federal Constitution, article 57 et seq. of Law No. 8,213/91 and in article 64 et seq. of Decree No. 3048/99. Finally, the article will

⁶ Acadêmica de Direito pela FURG.

⁷ Engenheiro Agrônomo pela UFPEL, Pós-graduado em Engenharia de Segurança do Trabalho pela UFRGS, atua como Perito Judicial desde 2013. Acadêmico de Direito pela FURG.

reason about technical and practical aspects for the purpose of granting special retirement.

Keywords: Special retirement. Benefit. Harm. Exposure. PPP.

1 INTRODUÇÃO

A aposentadoria especial despontou com a Lei Orgânica da Previdência Social nº 3.807, de 1960 e consiste em um benefício de aposentadoria por tempo de serviço, motivada pelas condições insalubres, perigosas e pungentes a que são submetidos os trabalhadores. Elevada à norma constitucional em 1988, apresenta-se no §1º do artigo 201, que discorre acerca da vedação à adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar. Ademais, de modo geral, a nova redação da Lei nº 8.213/91, pela Lei nº 9.032/95, no §4º, estabelece que é dever do segurado comprovar, não obstante o tempo de trabalho, a exposição a agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais para a saúde ou para sua integridade física, pelo período equivalente ao exigido para a concessão do benefício. (SALIBA, 2018).

Instituída pela Lei 3.807/60, a Aposentadoria Especial foi regulamentada pelo Decreto nº 53.831/64, que estabelecia um quadro por categoria profissional e pela atividade desempenhada. Dessa forma, algumas profissões, como soldador, motorista de ônibus, telefonista, professor e engenheiro químico eram mencionadas como especiais e, por isso, detinham direito ao benefício. Outrossim, não havia explícito na norma nenhum limite de tolerância para os agentes, exceto ruído (80dB) e calor (temperatura efetiva superior a 28 graus celsius).

Entretanto, em 1979 ocorreram mudanças significativas no critério de caracterização da atividade como especial. A edição do Decreto 83.080/79 extinguiu algumas profissões, antes consideradas especiais. Ainda, o critério de caracterização da atividade como especial pela exposição a agentes físicos, químicos e biológicos também passou por reformulações, devendo ser evidenciado o aumento do nível de ruído para 90 dB para fins de concessão do direito ao benefício.

Indubitavelmente, o enquadramento das atividades como especial facilitava a concessão da aposentadoria, considerando que era suficiente a comprovação do exercício de profissão expressa no quadro ou então de atividade com exposição a agentes físicos, químicos e biológicos, sem exigibilidade de avaliação quantitativa, salvo ruído e

calor. Posteriormente, em 1955, ocorreram novas mudanças substanciais nas normas jurídicas inerentes à caracterização técnica do direito ao benefício da aposentadoria especial. Não obstante as alterações anteriores, o quadro de profissões foi ainda mais suprimido e passou a ser exigida comprovação técnica de exposição aos agentes nocivos à saúde ou à integridade física.

Desse modo, foi dificultada a concessão de aposentadoria, uma vez que, para ter acesso ao benefício, tornou-se imprescindível a comprovação da exposição, verificada, inclusive, por meio de avaliação quantitativa ou qualitativa nos ambientes de trabalho do segurado, por profissional especialista em matéria de segurança e higiene do trabalho. Em outras palavras, fez-se necessário a comprovação através de laudo técnico de condições ambientais expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho. (SALIBA, 2018).

Ademais, as profundas alterações na Aposentadoria Especial, decorrentes da Reforma da Previdência, podem significar a impossibilidade de obtenção do benefício. (RIBEIRO, 2020). Definitivamente, a Emenda Constitucional 103/2019 não foi benéfica ao trabalhador. O valor do benefício foi reduzido e o segurado terá de contribuir mais tempo para adequar-se à nova regra. De acordo com a nova Aposentadoria Especial, o segurado, mesmo exposto a agentes nocivos em seu local de trabalho, independentemente do tempo de exposição, somente será contemplado pelo benefício ao atingir a idade mínima determinada ou a pontuação correspondente. (ABREU; CLEMENTE, 2021).

2 APOSENTADORIA ESPECIAL

A aposentadoria especial é um benefício previdenciário que permite antecipar a aposentadoria e é concedida ao segurado que esteve exposto a agentes nocivos à saúde – físicos, químicos ou biológicos capazes de causar prejuízos a sua saúde ou integridade física durante toda ou parte de sua vida laboral. Segundo a definição de Wladimir Novaes Martinez:

Espécie de serviço devida a segurados que, durante 15, 20 ou 25 anos de serviços consecutivos ou não, em uma ou mais empresas, em caráter habitual e permanente expuseram-se a agentes nocivos físicos, químicos e biológicos, em níveis além da tolerância legal, sem utilização eficaz de EPI ou em

face de EPC insuficiente, fatos exaustivamente comprovados mediante laudos técnicos periciais, emitidos por profissional formalmente habilitado, ou perfil profissiográfico, em consonância com dados cadastrais fornecidos pelo empregador (DSS8030 e CTPS) ou outra pessoa autorizada para isso. (MARTINEZ, 2001, p. 21).

Assim, diante da inexistência de uma alternativa viável, a aposentadoria especial atua como uma compensação ao trabalhador que atuou exposto a agentes nocivos capazes de causar prejuízos a sua saúde ou integridade física durante sua vida laboral. Sendo considerada uma medida preventiva que visa proteger o trabalhador, pois o afasta das atividades laborativas de forma antecipada, prevenindo então de possíveis doenças relacionadas ao ambiente de trabalho.

A aposentadoria especial está inserida no artigo 201, 1º CF, cuja redação foi trazida pela emenda 20/1998, conforme segue:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998) § 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar. (REDAÇÃO DADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 47, DE 2005).

Como entende Maria Helena Carreira Alvim Ribeiro (2021), a criação do benefício foi o resultado de um objetivo de garantia ao segurado, de uma compensação pelo desgaste sofrido em tempo de trabalho prestado em condições adversas. Muito embora o ideal seria não

permitir a exposição do empregado ao trabalho nocivo, há certo entendimento de que poderia ser feita uma reparação a esse segurando, concedendo a ele aposentadoria em tempo menor do que o exigido para os demais. Todavia, frequentemente,

os segurados do RGPS têm sido obrigados a recorrer à via judicial, após percorrerem tantas vezes inutilmente a via administrativa, em razão da negativa de concessão de aposentadoria especial, embasada em disposições administrativas contrárias à jurisprudência, e, não raras vezes, contrárias às decisões das próprias Juntas de Recursos da Previdência Social. (RIBEIRO, 2021, p. 24).

A medida tem caráter preventiva, pois afasta o trabalhador de forma antecipada, pode ser considerado um argumento falho, após a famigerada Reforma da Previdência, que estabeleceu idade mínima de 55 anos quando se tratar de atividade especial de 15 anos de contribuição, 58 anos quando se tratar de atividade especial de 20 anos de contribuição e de 60 anos de idade quando se tratar de atividade especial de 25 anos de contribuição.

Nesse viés, cabe destacar a noção de Castro e Lazzari (2020, p. 1025), que acreditam não ser condizente com a aposentadoria especial a imposição de idade mínima para a inativação, uma vez que o benefício é voltado a proteção do trabalhador sujeito a condições de trabalho degradantes e inadequadas, bem como a um limite máximo de exposição nociva à sua saúde.

3 BREVE EVOLUÇÃO DOS DECRETOS-LEIS E SEUS ASPECTOS TÉCNICOS PARA A APOSENTADORIA ESPECIAL

O benefício da Aposentadoria Especial surgiu através da Lei 3.807 de 26 de agosto de 1960 a partir do artigo 31 da Lei Orgânica da Previdência Social, popularmente conhecida como Lei L.O.P.E.S. Com o advento desta lei era exigida a idade mínima de 50 anos de idade para a concessão do benefício. O Decreto 53.831 de 25 de março de 1964 trouxe uma lista de agentes, de atividades e de categorias profissionais consideradas especiais. O Decreto Lei 83.080 de 24 de janeiro de 1979 descreveu com maior detalhamento a lista de agentes, de atividades e de categorias profissionais especiais.

O Decreto Lei 2.172 de 07 de maio de 1995 aprovou o regulamento de benefícios da Previdência Social, revogando os Decretos supracitados, trazendo uma nova lista de agentes nocivos, excluindo as categorias profissionais, por fim o Decreto Lei 3.048 de 07 de maio de 1999 consolidou todas as informações a respeito da aposentadoria especial, revogou o Decreto Lei 2.172 e manteve a exclusão das categorias profissionais.

4 AGENTES NOCIVOS, ASSOCIAÇÃO DE AGENTES E CATEGORIAS PROFISSIONAIS

Os agentes nocivos são aqueles que por sua exposição acima dos limites permitidos ou em contato com o corpo do trabalhador são capazes causar danos à saúde ou à integridade física em virtude da natureza da concentração, intensidade e do fator de exposição. No intuito de monitorar e proteger a saúde dos trabalhadores, a higiene do trabalho assume papel fundamental na gestão dos agentes nocivos, bem como no registro de dados, que posteriormente serão necessários para a comprovação do período especial. Por definição:

A higiene do trabalho (ou também denominada higiene ocupacional) pode ser definida como “a ciência e arte dedicada ao reconhecimento, avaliação e controle daqueles fatores ou tensões ambientais, que surgem no ou do trabalho e que podem causar doenças, prejuízos à saúde ou bem-estar, ou desconforto” (BREVIGLIERO, 2011, p. 10).

Há ainda órgãos internacionais como a OSHA - *Occupational safety & Health administration*, ente governamental federal do Departamento de Trabalho dos Estados Unidos, que regulamenta os parâmetros de saúde e segurança nos ambientes de trabalho, objetivando ambientes ocupacionais adequados e seguros para todos os trabalhadores. Outrossim, existe uma agência federal norte americana voltada as investigações, sugestões e recomendações para a prevenção de doenças relacionadas ao trabalho, chamada de *National Institute for Occupational Safety and Health – NIOSH*.

De modo geral, os agentes físicos são os agentes ambientais que se apresentam em forma de energia, dependem do contato direto com o

trabalhador e causam acidentes, como ruído, vibração, radiação ionizante, calor, frio, pressão hiperbárica, umidade e radiação não ionizante. De acordo com a definição de Ezio Brevigliero:

os ruídos e as temperaturas extremas são os riscos mais comumente identificados nos locais de trabalho. O ruído em excesso pode causar efeitos que vão além da surdez, podendo atuar como agente causador de nervosismo, irritação e insônia que podem acarretar dificuldades de comunicação e socialização. (BREVIGLIERO, 2011, p. 19).

Os agentes químicos são definidos como qualquer produto, mistura, composto ou substância que sob as formas de gás, líquido, neblina, vapor, poeira, névoa ou fumo possam penetrar no organismo do trabalhador a partir das vias respiratórias, digestivas ou epidérmicas. Brevigliero (2011) define os agentes químicos da seguinte forma:

Os agentes químicos de interesse para a higiene ocupacional são os gases, os vapores e os aerodispersóides na forma de poeiras, fumos, névoas, neblinas e de fibras, pois eles se mantêm em suspensão no ar contaminando os ambientes de trabalho e provocando desconforto, diminuindo a eficiência e a produtividade e, sobretudo, provocando alterações da saúde dos trabalhadores, podendo chegar até as doenças profissionais com incapacitação e morte. (BREVIGLIERO, 2011, p. 51).

Os agentes biológicos são descritos como qualquer organismo ou molécula com potencial ação biológica infecciosa sobre o trabalhador normalmente definidos como vírus, bactérias, bacilos, fungos, protozoários, parasitas, organismos acelulares como príons, RNA ou DNA. Conforme definição de Brevigliero:

Os agentes biológicos fazem parte da rotina diária do ambiente do trabalho das pessoas. Entretanto, determinados ambientes profissionais são suscetíveis em maior intensidade a terem contado com seres microscópicos,

aumentando a chance de contrair doenças em virtude desse contato (BREVIGLIERO, 2011).

4.1 Agentes associados

De acordo com o Decreto Lei 3.048/99 em casos em que ocorra associação de agentes acima do nível de tolerância, será considerado o enquadramento que exigir o menor tempo de exposição, como nos casos de exposição a agentes físicos, químicos e biológicos nas atividades de mineração no subsolo onde o tempo de trabalho a ser considerada a aposentadoria especial é de 15 anos.

4.2 Categorias profissionais

Importante descrição contida nos Decretos Lei 53.831/64 e 83.080/79, tinha objetivo proteger os trabalhadores envolvidos em atividades específicas mesmo que sem exposição a agentes nocivos, mas a penosidade da atividade era suficiente para considerar como atividade especial, como no caso do item 2.1.4 – Magistério do Decreto 53.831/64, o qual teve vigência até 05 de março de 1997 e garantia a aposentadoria especial a todos os professores com 25 anos de contribuição. Outras atividades como soldadores, estivadores, policiais, tipógrafos, esmerilhadores, ferreiros, motoristas, entre tantas outras, também eram consideradas especiais pela atividade profissional, não havendo necessidade de comprovação de exposição acima dos agentes permitidos.

5 IMPORTÂNCIA DO PPP – PERFIL PROFISSIOGRÁFICO PREVIDENCIÁRIO

O PPP – Perfil Profissiográfico Previdenciário é documento obrigatório para concessão de aposentadoria especial, portanto o correto preenchimento por parte do empregador é de grande importância, visto que comprova a exposição segurado aos agentes nocivos durante sua vida laboral. Estabelecido desde o ano de 2004, o PPP substituiu diversos outros modelos de formulários que continham basicamente as mesmas informações e finalidade idêntica como o IS nº SSS-501.19/71, ISS-132, SB-40, DISES BE 5235, DSS-8030 e DIRBEN 8030.

Sua principal finalidade é comprovar as condições ambientais de trabalho e fornecer subsídios para a concessão de aposentadoria especial do segurado, através dele a empresa reconhece a quais agentes nocivos

expõe seus funcionários e realiza o pagamento dos tributos exigidos quando ocorre exposição a agentes nocivos.

No caso de períodos anteriores à 2004 qualquer um dos formulários é aceito pelo INSS, podendo ser preenchido o PPP para os períodos anteriores à 2004, sendo obrigatório preencher somente as informações que eram exigidas na época em que o trabalhador desempenhou suas atividades.

A partir da publicação da Lei 9.732 de 1998 exige-se o preenchimento de informações a respeito do uso e eficácia de EPI – Equipamento de Proteção Individual, de EPC – Equipamento de Proteção Coletiva e que a empresa mantenha arquivado as informações constantes no LTCAT – Laudo Técnico das Condições Ambientais de Trabalho.

A Instrução Normativa do INSS em vigor até o presente momento estabelece que deve ser elaborado o PPP pelas empresas quando seus empregados, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais cooperados atuem em exposição a agentes nocivos capazes de causar prejuízos a saúde e integridade física, não havendo obrigatoriedade de emissão do PPP para colaboradores que estejam expostos aos agentes. O art. 266 da IN n°. 77/2015 evidencia a necessidade da elaboração do PPP:

§ 6º A exigência do PPP referida no caput, em relação aos agentes químicos e ao agente físico ruído, fica condicionada ao alcance dos níveis de ação de que tratam os subitens do item 9.3.6, da NR-09, do MTE, e aos demais agentes, a simples presença no ambiente de trabalho (BRASIL - IN 77, 2015).

6 DIFICULDADES NA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO

O INSS estabelece os procedimentos para concessão de aposentadoria especial, na prática, somente a apresentação do PPP não é suficiente a fim de comprovar a exposição a agentes nocivos. É exigido também que o segurado apresente o LTCAT o qual foi embasado o PPP, principalmente para períodos anteriores a 2004, o que torna a comprovação muito mais difícil ao segurado.

Ademais as informações contidas no PPP podem dificultar ainda mais a comprovação da exposição aos agentes nocivos acima dos limites permitidos, mesmo que seja descrito exposição acima dos limites e no campo EPI – Equipamento de Proteção Individual, seja atestada a eficácia deste, inevitavelmente o INSS não irá conceder o benefício, mesmo não

analisando a ficha de EPI's, tampouco avaliando a eficiência de troca, validade dos EPI's e outros fatores relevantes como treinamento e fiscalização de uso dos EPI's.

Ou seja, quando o PPP atesta a exposição acima dos níveis permitidos, é necessário apresentar o LTCAT a fim de comprovar a exposição, contudo, se no PPP constar que foi fornecido EPI a fim de elidir o agente nocivo, não é necessário comprovar documentalmente o fornecimento adequado e eficiente destes equipamentos de proteção individuais.

7 CONCLUSÃO

Diante das contradições e incoerências dos parâmetros do INSS para fins de concessão de aposentadoria especial muitos pedidos são negados, fazendo-se necessário um procedimento administrativo ou até mesmo recorrer ao poder judiciário a fim de modificar o entendimento do órgão e garantir o direito do trabalhador, afinal há momentos em que o PPP é suficiente para negar a aposentadoria especial pois é considerada a eficácia do EPI através do preenchimento do campo 15.7 e que também nega a concessão do benefício mesmo havendo exposição a agentes nocivos no campo 15.4, sendo necessária a apresentação do LTCAT.

Com o advento da Reforma da Previdência um trabalhador com 20 anos de idade que ingresse em uma empresa de mineração que anteriormente receberia o benefício da aposentadoria especial aos 35 anos, deverá, a partir das alterações, atuar até os 55 anos na atividade de mineração, perfazendo 35 anos de serviço, mais que o dobro do período de trabalho exigido para a concessão do benefício especial. Em termos fáticos ocorreu a extinção da aposentadoria especial.

Possível observar também a evolução nas formas de registro de dados referentes a exposição aos agentes nocivos, bem como avanços tecnológicos significativos na prevenção de exposição, proteção e amenização dos agentes que causam danos à saúde e a integridade do trabalhador, contudo a eficácia da proteção ainda carece de desenvolvimento científico no sentido de determinar se sua utilização realmente neutraliza os agentes, havendo ainda outros fatores que são extremamente relevantes ao assunto como eficiência da troca, treinamento e uso correto dos Equipamentos de Proteção Individuais – EPI's.

Ademais, a aposentadoria especial criada com o nobre objetivo de resguardar a integridade física do trabalhador, evitando a exposição a agentes químicos, físicos e biológicos por um grande período de sua vida

laboral, de certa forma, evitando um mal maior, se perde a cada reforma, alteração de legislação e até mesmo de entendimentos do INSS, onde são originados novos e maiores obstáculos aos segurados que buscam obter o benefício da aposentadoria especial.

De fato, a aposentadoria especial, previamente à nova redação trazida pela Reforma da Previdência, se apresentava como uma espécie de benefício previdenciário com singularidade comparada às demais aposentadorias, cuja natureza era de prestação previdenciária preventiva. No entanto, o estabelecimento de idade mínima para concessão do benefício, sem o acompanhamento de um plano de garantia a melhores condições laborais, acarretou a maior exposição dos trabalhadores a ambientes perniciosos e, em decorrência disso, o aumento de danos à saúde, que até então visava-se proteger.

Essa ação, sem dúvida, pode gerar como consequência a elevação da quantidade de benefícios por incapacidade e pensões por morte, bem como a sobrecarga do Sistema Único de Saúde. Além disso, também pode se tornar um problema para as empresas, uma vez que, mais dificultosa a concessão do benefício, maior o número de trabalhadores enfermos, maior o número de afastamentos, maior o número de indenizações e, por fim, menor o número de pessoas interessadas nessas modalidades de trabalho. Portanto, essas medidas tomadas sem qualquer parâmetro técnico, no geral, ao invés de promoverem economia aos cofres públicos, são potenciais catalisadoras de uma onerosidade econômica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Ludmilla Camargos de; CLEMENTE, Evelylyn Coelho. **Aposentadoria especial**. 2021. Tese (Doutorado em Direito) - Curso de Direito, Unievangélica, Anápolis, Goiás, 2021. Disponível em: <http://repositorio.aee.edu.br/jspui/handle/aee/18254>. Acesso em: 31 jan. 2021.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Emenda constitucional nº 47, de 05 de julho de 2005. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. Brasília, DF, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm. Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. **Instrução Normativa, nº. 77, de 21 de janeiro de 2015**. Estabelece rotinas para agilizar e uniformizar o reconhecimento de

direitos dos segurados e beneficiários da Previdência Social, com observância dos princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988. 2015. Ministério da Previdência Social/Instituto Nacional do Seguro Social. Brasília, DF. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32120879/doi1-2015-01-22-instrucao-normativa-n-77-de-21-de-janeiro-de-2015-32120750. Acesso em: 01 fev. 2022.

BREVIOLIERO, Ezio. **Higiene ocupacional**: agentes biológicos, químicos e físicos. 6. ed. São Paulo: SENAC, São Paulo, 2011.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**: de acordo com a Reforma Previdenciária EC 103, de 12/11/2019. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Aposentadoria Especial**: 420 perguntas e respostas. 2. ed. São Paulo: LTr, 2001.

RIBEIRO, Maria Helena Carreira Alvim, **Manual Prático de Aposentadoria Especial**: doutrina e prática. Curitiba: Juruá, 2021.

SALIBA. Tuffi Messias. **Aposentadoria Especial**: aspectos técnicos para caracterização. São Paulo: LTR, 2020.

ASCENSÃO DO INSTITUTO DA SEGURIDADE SOCIAL NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Karoline Schivittez Elacoste⁸

Resumo

O presente artigo se dispôs a demonstrar, brevemente, o processo evolutivo da Seguridade Social no Brasil. Para esse propósito, será implementada a metodologia bibliográfica, dado que o atual estudo consistirá em análise das Constituições brasileiras de 1824 até 1988, de modo a serem abordadas questões referentes ao decurso progressivo dos Direitos Sociais e Seguridade Social nas normas nacionais.

Palavras-chave: Seguridade Social. Direitos Sociais. Processo evolutivo. Constituições.

RISE OF THE SOCIAL SECURITY INSTITUTE IN THE BRAZILIAN CONSTITUTIONS

Abstract

This article was willing to demonstrate, briefly, the evolutionary process of Social Security in Brazil. For this purpose, the bibliographic methodology will be implemented, since the current study will consist of an analysis of the Brazilian Constitutions from 1824 to 1988, in order to address issues related to the progressive course of Social Rights and Social Security in national norms.

Keywords: Social Security. Social Rights. Evolutionary process. Constitutions.

1 INTRODUÇÃO

Partindo-se da premissa que o Brasil configura-se em um Estado Democrático de Direito, é de comum entendimento que é seu dever zelar pelos direitos humanos e garantias fundamentais, visando proteção à população, fornecendo-os serviços de saúde gratuitamente, bem como benefícios assistenciais aos necessitados, assegurando assim, as garantias fundamentais e a dignidade humana. Nesse sentido, ciente que a vida humana é significativamente vulnerável e suscetível ao acontecimento de eventos que possam impactar negativamente a capacidade laborativa do indivíduo comprometendo seu sustento, urge-se do Estado o dever de

⁸ Acadêmica do curso de Direito da FURG.

prever uma forma de amparo aos sujeitos incapacitados momentâneos ou definitivos, surgindo assim, o instituto da seguridade social.

Prevista no Título VIII da Constituição Federal de 1988, o aludido instituto incorpora o rol que trata da ordem social, tendo como base e objetivo, respectivamente, o primado do trabalho, tal como o bem-estar social e justiça social. Por seguridade social, Pedro Lenza (2018) define como sendo o conjunto de ações de iniciativa tanto do Poder Público quanto da sociedade, designada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (art. 194, *caput* da CF/88) evidenciando os seus princípios orientadores e modos de financiamento que estão indicados no ordenamento jurídico.

Entretanto, sabe-se que o instituto supracitado sequer dispôs, ao longo das constituições brasileiras, de previsão cristalina. Dessa forma, o presente estudo visa, brevemente, abordar a ascensão da seguridade social, bem como de seus pilares, especificamente, à volta dos textos das Leis Maiores nacionais. Para tanto, o estudo tange à pesquisa bibliográfica, visto que será debatido por intermédio de textos constitucionais.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Constituição de 1824

No que diz respeito ao texto imperial datado de 1824, o mais próximo do ideal da seguridade social estava previsto no art. 179, inciso XXXI, versando sobre a saúde, por intermédio dos Socorros Públicos aos indivíduos vulneráveis que careciam de assistencialismo de saúde pública. Há relatos doutrinários de que estes socorros podem ser considerados como a origem das Santas Casas de Misericórdia. Ainda na vigência Constituição de 1824, algumas legislações merecem destaque, sendo estas: a) Código Comercial de 1850: estabelecendo manutenção do salário pelo período de três meses em casos de acidente inculcado e imprevisto; b) Regulamento n.º. 737 de 1850: garantia aos empregados acidentes os salários por até três meses; c) Decreto n.º. 2.711 de 1860: previa o custeio dos montepios e das sociedades de socorro mútuo; d) Decreto n.º. 221 de 1890: instituiu o direito à aposentadoria aos assalariados da Estrada de Ferro Central do Brasil.

Assim sendo, nota-se a presença de caráter assistencial contido na Lei Maior de 1824, e de certo modo, não constitui exagero afirmar que a Carta Imperial seja o marco inicial da seguridade social no Brasil.

2.2 Constituição de 1891

A Carta Política de 1891 foi pioneira ao adotar, expressamente, o termo “aposentadoria”, embora este fosse concedido apenas aos funcionários públicos em situação de invalidez, sendo outras classes trabalhadoras não mencionadas. Ainda sob a égide da Lei Maior de 1891, tem-se a Lei nº. 217 de 1892 que reconheceu a aposentadoria por invalidez e pensão por morte aos operários do Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro, bem como merece destaque a Lei nº. 3.724 de 1919 (estabeleceu o seguro acidente, como também tornou-se exigível o pagamento de indenização pelos empregadores) e a famigerada Lei Eloy Chaves (Decreto nº. 4.682/1923).

Ressalta-se que após a edição da Lei Eloy Chaves, outras categorias trabalhistas buscaram reivindicar os mesmos direitos. A título exemplificativo, tem-se a Lei n. 5.109 de 1926 e Lei nº. 5.485 de 1928, sendo ambas originadas por extensão primeira lei mencionada.

2.3 Constituição de 1934

Sob a influência da Constituição de Weimar, apresenta-se a Lei Básica de 1934 com o compromisso referentes à organização social, bem como ao amparo aos indivíduos carentes de próprio sustento, objetivando assim, o ideal de dignidade humana. Em seu art. 5º, inciso XIX, alínea “c”, tem-se como competência privativa da União a fixação de regras de cunho de assistência social, ao passo que cabia aos Estados-membros, em seu art. 10, inciso II, zelar pela saúde e assistências públicas. É de suma relevância sinalizar que a Constituição ora mencionada já incorporava em seus regramentos a forma tríplice de custeio entre ente público empregado e empregador, com obrigatoriedade de contribuição.

2.4 Constituição de 1937

Em virtude do Golpe de Estado executado por Getúlio Vargas, pouco ascendeu à volta dos direitos sociais, embora possa-se mencionar que em relação à assistência, era previsto que os genitores desafortunados poderiam dispor de auxílio e proteção estatal visando a subsistência e educação de seus filhos.

2.5 Constituição de 1946

Nesta Lei Fundamental, afasta-se o termo seguro social e consolida-se a sistematização constitucional de matéria previdenciária. Como pontos positivos deste momento histórico, destaca-se a Lei nº. 3.807 de 1960, denominada Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que extinguiu as diferenças legislativas históricas de tratamento entre assalariados, submetendo todos a igualdade no sistema de custeio por meio de unificação de alíquotas de contribuição atrelada à remuneração do trabalhador. Ademais, nota-se que ocorreu significativa ampliação de benefícios, surgindo assim auxílios, tais como, a título exemplificativo, auxílio-natalidade e auxílio-reclusão. Seguramente, afirmar-se que o Brasil, nesta época, era o país de maior proteção previdenciária, dado que dispunha de benefícios de caráter obrigatório.

2.6 “Constituição” de 1967

Tendo em vista o cenário de Golpe Militar, percebe-se que pouco ascendeu em matéria de seguridade social. Como aspecto positivo deste árduo período, expõe-se que a previdência social atingiu o trabalhador rural, conforme prescreve a Lei Complementar nº. 11 de 1971, bem como incorpora ao sistema previdenciário o empregado doméstico e trabalhador autônomo.

2.7 Constituição de 1988

Sabe-se que a Lei Maior de 1988 possui características de solidariedade e bem-estar social, e tal fato consolida-se com a seguridade social atuando em três esferas: assistência social, assistência à saúde e previdência social. Por meio das Leis nº. 8.212 de 1991 (à volta da organização da seguridade social, instituindo o plano de custeio) e 8.213 de 1991 (planos de benefícios da previdência social), observa-se que não mais disserta-se acerca de regimes distintos, sendo estes urbano e rural, abordando-se apenas o Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Com a aceitação da Emenda Constitucional nº. 20 de 1998, tem-se estabelecida a Reforma da Previdência Social, onde restou consolidado que a aposentadoria se consagraria por tempo de contribuição, e não por tempo de serviço, tendo como requisito, trinta e cinco anos de contribuição aos homens e trinta anos de contribuição a mulher. Entre outros significativos avanços integrantes do hodierno ordenamento jurídico, é notório que a Constituição de 1988 exteriorizou os objetivos da seguridade social,

ocasionando expressivo fortalecimentos das suas três esferas de atuação. Com isso, atinge-se a universalidade e serviços às populações urbanas e rurais, bem como a seletividade e distributividade na contribuição dos benefícios e serviços, ressaltando-se a irredutibilidade do valor destes benefícios. Sob a égide da Carta Política de 1988, tem-se presente a equidade e caráter democrático, direitos de terceira geração e princípios do Estado Democrático de Direito.

3 CONCLUSÃO

Por intermédio do presente estudo, observou-se, ainda que de modo breve, que a seguridade social, assim como suas três esferas de atuação, originou-se por intermédio da compreensão humana de que sua vida é vulnerável e suscetível a diversas desgraças futuras. Através desta sucinta análise do aludido instituto, nota-se que cada constituição simboliza um passo à volta da seguridade social, como surgimento, formulação, lapidação e consolidação, e em alguns casos, encontra-se até certo silêncio acerca da temática. Entretanto, dado o caráter de ciência social do Direito, bem como de sua relação imprescindível com a sociedade, é indispensável a seguridade social, bem como outros ramos do Direito, estejam em constante evolução para atender uma sociedade em ininterrupta metamorfose.

REFERÊNCIAS

AGOSTINHO, Theodoro. **Manual de Direito Previdenciário**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 22. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

SEGURIDADE SOCIAL: O DIREITO DO RECEBIMENTO RETROATIVO DE BENEFÍCIO POR INCAPACIDADE CONCOMITANTE AO PERÍODO DE ATIVIDADE REMUNERADA NO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Karoline Soares Schoroeder⁹

Resumo

O presente artigo busca a compreensão, de maneira superficial, da Previdência Social e do Benefício por Incapacidade com o objetivo de apresentar as probabilidades do recebimento das remunerações do referido benefício concomitantemente com o salário do labor, em virtude da decisão do Superior Tribunal de Justiça. Sendo assim, um dos principais objetivos da pesquisa é demonstrar o direito do segurado em receber, de forma conjunta, o benefício por incapacidade e o salário do seu trabalho no período em que aguarda a decisão judicial solucionar o impasse.

Palavras-Chave: Seguridade Social. Benefício. Incapacidade. Permanente. Temporário. Superior Tribunal de Justiça.

SOCIAL SECURITY: THE RIGHT TO RETROACTIVE RECEIPT OF BENEFIT FOR DISABILITY CONQUERING THE PERIOD OF PAID ACTIVITY IN THE SUPERIOR COURT OF JUSTICE

Abstract

This article seeks to understand, in a superficial way, Social Security and the Disability Benefit in order to present the probabilities of receiving the remuneration of that benefit concomitantly with the salary of work, due to the decision of the Superior Court of Justice. Therefore, one of the main objectives of the research is to demonstrate the insured right to receive, together, the disability benefit and the salary for their work in the period in which they await the judicial decision to resolve the impasse.

Keywords: Social Security. Benefit. Inability. Permanente. Temporary. Superior Justice Tribunal.

1 INTRODUÇÃO

Parafraseando o autor Tavares (2002, p. 13) a previdência no Regime Geral de Previdência Social pode ser definida como um seguro

⁹ Acadêmica do curso de Direito da FURG.

público, coletivo, compulsório, por intermédio de uma contribuição e que é direcionada para cobrir os seguintes riscos sociais: incapacidade, idade avançada, tempo de contribuição, encargos de família, desemprego involuntário, morte e reclusão, por isso, tem-se que ela é um direito de fruição universal para aqueles que contribuem para o sistema. Sendo assim, nos casos em que ocorre um risco social, ou seja, um sinistro que desloca o trabalhador de sua atividade laboral, a Previdência é quem deve suprir a manutenção do segurado ou de sua família.

Por conseguinte, a Previdência Social proporciona aos segurados acometidos por doença incapacitante benefícios previdenciários, com o propósito de proteger financeiramente o incapacitado de garantir as necessidades para a sua sobrevivência, até que haja a cessação da incapacidade laborativa ou nos casos em que a incapacidade é permanente. Desse modo, pode-se afirmar que o Direito Previdenciário é um ramo autônomo do Direito que visa ao estudo dos princípios, dos institutos jurídicos e das normas de previdência social.

À vista disso, o presente trabalho tem por objetivo o entendimento superficial da Previdência Social e do Benefício por Incapacidade a fim de demonstrar a possibilidade de receber as remunerações de benefício e salário concomitantemente diante da decisão do Superior Tribunal de Justiça. Dessa forma, a pesquisa visa enfatizar o direito do beneficiário em receber paralelamente ao salário no decorrer do tempo em que aguarda a decisão judicial que solucionará a lide.

2 DESENVOLVIMENTO

A previdência social pode ser definida como um sistema de proteção social, que visa prover os meios fundamentais para a sobrevivência da pessoa humana, todavia, há situações em que a vida e a dignidade são ameaçadas por impasses inesperados, logo, nota-se a importância do instituto da previdência social para com a sociedade, que é regulamentada no artigo 6º da Constituição Federal, onde dispõe sobre os direitos sociais e evidencia o direito à previdência social. Nesse sentido, o intuito da previdência social é prover as necessidades dos que desempenham atividade remunerada e de seus dependentes por meio de um sistema de prestação pecuniária, sendo, portanto, uma série de atitudes designadas ao atendimento das necessidades substanciais do ser humano.

O Regime Geral da Previdência Social é regido pela Lei nº 8.213/91, mais conhecida como “Plano de Benefícios da Previdência Social”, que é constituída por regras de direito público, que elabora direitos e obrigações entre aqueles que possam se tornar beneficiários do

regime e o Estado, já que é o gestor da Previdência Social, nesse sentido o entendimento dos autores Castro e Lazzari (2010, p. 111) é de que:

O RGPS é responsável pela proteção da maioria dos trabalhadores brasileiros, senão vejamos: O Regime Geral de Previdência Social – RGPS abrange obrigatoriamente todos os trabalhadores da iniciativa privada, ou seja, os trabalhadores que possuem relação de emprego regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (empregados urbanos, mesmo os que estejam prestando serviços a entidades paraestatais, os aprendizes e os temporários), pela Lei n° 5.889/73 (empregados rurais) e pela Lei n° 5.859/72 (empregados domésticos); os trabalhadores autônomos, eventuais ou não; os empresários, titulares de firmas individuais ou sócios gestores e prestadores de serviços; trabalhadores avulsos; pequenos produtores rurais e pescadores artesanais trabalhando em regime de economia familiar; e outras categorias de trabalhadores, como garimpeiros, empregados de organismos internacionais, sacerdotes, entre outros.

Além disso, o RGPS é administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal responsável pela adesão e conservação dos benefícios e serviços do Regime Geral da Previdência Social. Dessa maneira, tem-se que o órgão previdenciário referido possui obrigações denominadas de prestações previdenciárias para com os seguros e seus dependentes, conforme disposto no artigo 10, da Lei n.º 8.213/91.

O segurado pode ser conceituado como: A pessoa física que exerce atividade remunerada, efetiva ou eventual, de natureza urbana ou rural, com ou sem vínculos de emprego, a título precário ou não, bem como aquele que a lei define como tal, observadas, quando for o caso, as exceções previstas no texto legal, ou exerceu alguma atividade das mencionadas acima, no período imediatamente anterior ao chamado “período de graça”. Também é segurado aquele que se filia facultativa e espontaneamente à Previdência Social, contribuindo para o custeio das prestações sem

estar vinculado obrigatoriamente ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS ou a outro regime previdenciário qualquer. Como visto, existem duas espécies de segurados: os obrigatórios e os facultativos. (CASTRO, 2010. p. 113-114).

Consequentemente, conclui-se que os segurados do RGPS se classificam em duas modalidades, ou eles são segurados obrigatórios, ou seja, quando praticam alguma atividade vinculada ao Regime Geral e disposta no artigo 11 da Lei n.º 8.213/91, ou eles são segurados facultativos, quando não são obrigatoriamente vinculados, mas desejam se filiar ao regime com o recolhimento de contribuições, como os segurados descritos no artigo 11 do Decreto n.º 3.048/99.

Entretanto, insta referir que os dependentes estão resguardados pelo RGPS de maneira reflexa, tendo em vista o vínculo existente entre o dependente e o segurado, determinados no artigo 16 da Lei n.º 8.213/91, desse modo, tem-se que os dependentes são as pessoas que mesmo não contribuindo para a Seguridade Social acabam por ser possíveis beneficiários do RGPS, logo, os dependentes tem direito a pensão por morte, auxílio-reclusão, serviço social e reabilitação profissional. Dessa forma, a Previdência Social é sucintamente um seguro social conquistado por meio de uma contribuição mensal que garante ao seguro uma quantia pecuniária no período em que ele não deter de condições para laborar, ou seja, ela é uma substituição da renda do segurado no período em que ele se torna incapaz de exercer atividade laboral por consequências como: doença, acidente de trabalho, velhice, maternidade, morte ou reclusão.

Os principais benefícios de incapacidade são aqueles dispostos no artigo 18, inciso I, alíneas “a”, “e” e “h”, e nos artigos 42, 59 e 86 da Lei n.º 8.213/91, onde são fragmentados em auxílio-doença, auxílio-acidente e aposentadoria por invalidez. Ainda, a Constituição Federal de 1988 dispõe sobre a cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente, assim como é mencionado no artigo 201, inciso I:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:
I - cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada;

Os benefícios por incapacidade estão entre os mais concedidos pelo INSS, já que são devidos aos segurados acometidos por doença ou problemas de saúde, casos em que estes não têm condições de realizar suas atividades laborativas. À vista disso, conclui-se que é a gravidade da incapacidade que irá determinar a durabilidade do benefício e se ele será temporário ou permanente.

A incapacidade temporária, assim como é propriamente denominada, ocorre quando o trabalhador precisa ficar afastado do trabalho até que cesse as condições de saúde que lhe impedem de exercer suas funções novamente, portanto, nesses casos pode ser concedido o auxílio-doença ou o auxílio-doença acidentário nas hipóteses em que haja necessidade de um afastamento do labor por mais de 15 dias e diante do cumprimento dos requisitos de cada benefício.

Por outro lado, a incapacidade permanente é deferida nos casos em que o segurado não possui condições de retornar as atividades laborais, ou seja, ele tem uma capacidade permanente. Além disso, a incapacidade permanente se subdivide em duas classificações: a incapacidade parcial, aquela que deixa sequelas que limitam o desempenho do segurado, e a incapacidade total, aquela onde o segurado se torna incapacidade para qualquer atividade laboral.

No que tange a incapacidade permanente parcial o segurado poderá vir a receber o auxílio-acidente, o que não impede que a pessoa mantenha o seu trabalho, já que o auxílio é apenas uma complementação da renda em virtude da diminuição da sua capacidade para laborar. Todavia, nos casos de incapacidade total, onde o segurado perdeu as condições de laborar e de voltar ao mercado de trabalho em qualquer área, é provável que o segurado venha a ter direito à aposentadoria por invalidez.

Sendo assim, por óbvio que a concessão dos benefícios por incapacidade requer o cumprimento de uma série de requisitos. Inicialmente, é preciso que o segurado comprove o período de carência exigido, ou seja, no mínimo doze meses de contribuição previdenciária. Posteriormente, vem a comprovação da qualidade de segurado, já que quando cessa o recolhimento dos contribuições também ocorre a perda da qualidade de segurado.

Por conseguinte, é necessário a realização de perícias médicas a fim de verificar o controle de pagamentos, que são realizadas periodicamente. Ainda, durante o período de auxílio-doença, sendo constatada a cessação da incapacidade consequentemente o segurado irá retornar para as atividades laborais, todavia, é de suma notoriedade que

além da necessidade da observação dos requisitos necessários para que se obtenha tais benefícios, também deve ser imperiosa a confirmação da incapacidade laboral.

Desse modo, tem-se que para que seja concedido o benefício por incapacidade é preciso que o indivíduo preencha 03 (três) requisitos: ter qualidade de segurado do INSS, que de alguma forma tenha incapacidade por mais de 15 (quinze) dias para realizar o seu trabalho atual ou atividade habitual e, ainda, que tenha cumprido a carência quando houver necessidade. Ainda, é de extrema importância mencionar que o auxílio deverá ser considerado a partir do 16º dia do afastamento do segurado do seu trabalho ou a partir da data entrada do requerimento, nos casos em que o afastamento e a entrada decorrer mais de trinta dias, e no caso dos demais segurados, a contar da data do início da incapacidade e enquanto ele permanecer incapaz.

Ainda, há exceção do período de carência para os casos em que ocorrem acidentes de qualquer natureza, doença profissional ou ocupacional relacionadas à atividade laboral do seguro, assim como disposto nos artigos 24, 25, I e 26, II e III da Lei 8.213/911:

Art. 24. Período de carência é o número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências.

Art. 25. A concessão das prestações pecuniárias do Regime Geral de Previdência Social depende dos seguintes períodos de carência, ressalvado o disposto no art. 26:

- Auxílio-doença e aposentadoria por invalidez: 12 (doze) contribuições mensais; [...]

Art. 26. Independe de carência a concessão das seguintes prestações: [...]

- auxílio-doença e aposentadoria por invalidez nos casos de acidente de qualquer natureza ou causa e de doença profissional ou do trabalho, bem como nos casos de segurado que, após filiar-se ao RGPS, for acometido de alguma das doenças e afecções especificadas em lista elaborada pelos Ministérios da Saúde e da Previdência Social, atualizada a cada 3 (três) anos, de acordo com os critérios de estigma, deformação, mutilação, deficiência ou outro

fator que lhe confira especificidade e gravidade que mereçam tratamento particularizado;
- os benefícios concedidos na forma do inciso I do art. 39, aos segurados especiais referidos no inciso VII do art. 11 desta Lei;

Diante do indeferimento na esfera administrativa do auxílio provisório ou a continuidade desse, o segurado por meio do Poder Judiciário busca a comprovação da sua incapacidade de exercer a atividade de trabalho, assim como o reconhecimento do direito de receber o benefício previdenciário. Entretanto, é de conhecimento amplo a lentidão para resolver lides do Poder Judiciário no Brasil e, dessa forma, os segurados que acabam padecendo com tal situação, tendo em vista que a grande maioria deles não tem condições financeiras de permanecer sem exercer atividade laboral e acabam ficando à mercê do desemprego e descaso estatal enquanto aguardam a tão sonhada sentença de mérito com o deferimento dos seus pedidos. Portanto, o não reconhecimento do benefício previdenciário de forma administrativa, em regra, acaba fazendo com que o segurado retorne para a sua atividade remunerada, embora esteja vivendo com limitações em virtude de não deter da sua capacidade total, em busca de satisfazer a sua sobrevivência e da sua família.

Assim, em virtude da aprovação judicial da incapacidade com data retroativa, é possível o seguro do INSS, em conformidade com a Súmula n.º 72 do Tribunal Nacional de Uniformização (TNU), receber o valor do benefício previdenciário de forma retroativa, ainda que esse pagamento ocorra em concomitância com a renda auferida para garantir o seu sustento durante a demora do Poder Judiciário. No entanto, o entendimento da autarquia INSS é de que o benefício por incapacidade que é concedido no âmbito judicial não pode ser adimplido no período em que o segurado encontrava-se em atividade laboral, tendo em vista o caráter substitutivo da renda e o princípio do enriquecimento sem causa, logo, nos casos em que a decisão proferida é favorável ao pagamento retroativo o INSS peticiona com o recurso para tentar a reversão do entendimento do juiz da causa.

Em virtude dessa insegurança jurídica surgiu a decisão unânime da Colenda Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que entendeu pelo desprovimento do Recurso Especial do INSS no Tema n.º 1013 (REsp n.º 1786590, rel. Min. Herman Benjamin, j. 24-06-2020), firmando a tese jurídica de que durante o tempo que decorrer entre o indeferimento na esfera administrativa e a efetiva implantação de auxílio-

doença ou de aposentadoria por invalidez, através de decisão no âmbito jurídico, o segurado do RGPS tem direito a receber de forma simultânea a renda do trabalho realizado, mesmo que o labor seja incompatível com sua incapacidade laboral, bem como do benefício previdenciário pago de forma retroativa devendo ser aplicadas ao processos em que arrazoe questão de direito idêntica, findando a insegurança jurídica e as decisões divergentes que acabam por beneficiar apenas uma parcela de segurados enquanto outros ficam à mercê do sistema.

Nesse sentido, assim como mencionado, tem-se que a fundamentação do Superior Tribunal de Justiça acabou por cessar a insegurança jurídica do tema tratado:

EMENTA [...] BENEFÍCIO POR INCAPACIDADE. APOSENTADORIA POR INVALIDEZ E AUXÍLIO-DOENÇA. DEMORA NA IMPLEMENTAÇÃO DO BENEFÍCIO. EXERCÍCIO DE ATIVIDADE REMUNERADA PELO SEGURADO. NECESSIDADE DE SUBSISTÊNCIA DO SEGURADO. FUNÇÃO SUBSTITUTIVA DA RENDA NÃO CONSUBSTANCIADA. POSSIBILIDADE DE RECEBIMENTO CONJUNTO DA RENDA DO TRABALHO E DAS PARCELAS RETROATIVAS DO BENEFÍCIO ATÉ A EFETIVA IMPLANTAÇÃO. TESE REPETITIVA FIXADA. IDENTIFICAÇÃO E DELIMITAÇÃO DA CONTROVÉRSIA 1. O tema repetitivo ora controvertido consiste em definir a "possibilidade de recebimento de benefício, por incapacidade, do Regime Geral de Previdência Social, de caráter substitutivo da renda (auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez), concedido judicialmente em período de abrangência concomitante àquele em que o segurado estava trabalhando e aguardava o deferimento do benefício. [...] 3. A presente controvérsia e, conseqüentemente, a tese repetitiva que for fixada não abrangem as seguintes hipóteses: 3.1 O segurado está recebendo regularmente benefício por incapacidade e passa a exercer atividade remunerada incompatível com sua incapacidade, em que não há o caráter da necessidade de so- brevivência como elemento que justifique a cumulação, e a função substitutiva

da renda do segurado é implementada de forma eficaz. Outro aspecto que pode ser analisado sob perspectiva diferente é o relativo à boa-fé do segurado. Há jurisprudência das duas Turmas da Primeira Seção que analisa essa hipótese, tendo prevalecido a compreensão de que há incompatibilidade no recebimento conjunto das verbas. A exemplo: AgInt no REsp 1.597.369/SC, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 13.4.2018; REsp 1.454.163/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 18.12.2015; e REsp 1.554.318/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 2.9.2016.

3.2. O INSS alega o fato impeditivo do direito (o exercício de trabalho pelo segurado) somente na fase de cumprimento da sentença, pois há elementos de natureza processual prejudiciais à presente tese a serem considerados, notadamente a aplicabilidade da tese repetitiva fixada no REsp 1.253.513/AL (Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJe de 20.8.2012). [...] **FIXAÇÃO DA TESE REPETITIVA 20.** O Tema Repetitivo 1.013/STJ é assim resolvido: "No período entre o indeferimento administrativo e a efetiva implantação de auxílio-doença ou de aposentadoria por invalidez, mediante decisão judicial, o segurado do RPGS tem direito ao recebimento conjunto das rendas do trabalho exercido, ainda que incompatível com sua incapacidade laboral, e do respectivo benefício previdenciário pago retroativamente." [...] (REsp 1786590 SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, **julgado em 24/06/2020**, DJe 01/07/2020). (REsp 1788700 SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, **julgado em 24/06/2020**, DJe 01/07/2020).

Todavia, imperioso destacar que o assunto tratado no presente trabalho não abarca os casos previstos no art. 46 e §6º e 7º do Art. 60 da lei 8.213/913:

Art. 46. O aposentado por invalidez que retornar voluntariamente à atividade terá sua aposentadoria automaticamente cancelada, a partir da data do

retorno. Art. 60. O auxílio-doença será devido ao segurado empregado a contar do décimo sexto dia do afastamento da atividade, e, no caso dos demais segurados, a contar da data do início da incapacidade e enquanto ele permanecer incapaz. [...]

§ 6º O segurado que durante o gozo do auxílio-doença vier a exercer atividade que lhe garanta subsistência poderá ter o benefício cancelado a partir do retorno à atividade. (Incluído pela Lei nº 13.135, de 2015)

§ 7º Na hipótese do § 6º, caso o segurado, durante o gozo do auxílio-doença, venha a exercer atividade diversa daquela que gerou o benefício, deverá ser verificada a incapacidade para cada uma das atividades exercidas. (Incluído pela Lei nº 13.135, de 2015).

Nesse sentido, conclui-se, com o referencial teórico e com a decisão do Superior Tribunal de Justiça, que o ser humano deve ser respeitado na sua essência, haja vista que não pode ficar à margem da proteção social, fazendo jus, portanto, de todos os benefícios que lhe são devidos, já que o segurado é uma pessoa titular de direito que deve buscar a eficácia das leis jurídicas, incluindo a concessão e o recebimento dos benefícios assistenciais aos quais tem direito.

3 CONCLUSÃO

Por todo o exposto, diante do reconhecimento do direito ao benefício assistencial no âmbito jurídico o Instituto Nacional do Seguro Social acaba se tornando o culpado pela inevitabilidade do segurado precisar trabalhar no período em que ocorre a discussão processual da lide, logo, resta evidente que o beneficiário laborou em decorrência da falha da instituição ao indeferir o benefício, acarretando na necessidade de o beneficiário trabalhar para suprir suas carências para sobreviver. Dessa forma, a tese firmada pelo Superior Tribunal de Justiça garante a segurança jurídica das decisões que até então estavam divergindo, bem como o reconhecimento aos segurados que tiveram o benefício deferido no âmbito judicial do pagamento do benefício do período retroativo deferido, ainda que concomitantemente com o salário obtido no tempo em que aguardava a decisão judicial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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: 02 fev. 2021.

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/18213cons.htm. Acesso em: 02 fev. 2021.

BRASIL. **Lei Nº 13.135, de 17 de junho de 2015**. Altera as Leis nº 8.213, de 24 de julho de 1991, nº 10.876, de 2 de junho de 2004, nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e nº 10.666, de 8 de maio de 2003, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-018/2015/lei/113135.htm. Acesso em: 02 fev. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo 1013 Superior Tribunal de Justiça**, 25/03/2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1013&cod_tema_final=1013. Acesso em: 02 fev. 2021.

BRASIL. **Sumula 72 Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais**, 08 mar. 2013. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=72&PHPSESSID=i00hm9h35vub3guj4je80h7556>. Acesso em: 02 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto 3.048, 06 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1999]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 02 fev. 2021.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 7. ed. São Paulo: LTr, 2006.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de *et al.* **Prática processual previdenciária: administrativa e judicial**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito previdenciário**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2002.

O FIM DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO POLÍTICA DE ESTADO E O INÍCIO DO AUXÍLIO BRASIL COMO POLÍTICA DE GOVERNO

Kaio Figueiredo Salvador¹⁰
Isabella Pozza Gonçalves¹¹

Resumo

O presente artigo trata-se de pesquisa acerca da nova política pública, denominada Auxílio Brasil, o qual substitui o Bolsa Família. Diante desse novo cenário, será analisado por meio da legislação e revisão bibliográfica se a nova medida se refere à uma Política do Estado, assim como era o Bolsa Família, ou se foi transformado em uma Política de Governo. Assim, pretende-se discorrer acerca dos conceitos, características e consequências desse novo Auxílio na sociedade brasileira.

Palavras-chave: Política de estado. Política de governo. Bolsa Família. Auxílio Brasil. Censo.

THE END OF THE BOLSA FAMÍLIA PROGRAM AS A STATE POLICY AND THE BEGINNING OF BRAZIL AID AS A GOVERNMENT POLICY

Abstract

This article is a research about the new public policy, called Auxílio Brasil, which replaces Bolsa Família. In view of this new scenario, it will be analyzed through legislation and bibliographic review if the new measure refers to a State Policy, as was the Bolsa Família, or if it was transformed into a Government Policy. Thus, we intend to discuss the concepts, characteristics and consequences of this new Aid in Brazilian society.

Keywords: State Policy. Government Policy. Family Bag. Brazil Aid. Census.

1 INTRODUÇÃO

É fato conhecido que o Brasil enfrenta uma desigualdade econômica abissal desde sua origem escravocrata até hoje, gerando altos índices de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza e pobreza,

¹⁰ Estudante do curso de graduação em Direito na Universidade Federal do Rio Grande.

¹¹ Estudante do curso de graduação em Direito na Universidade Federal do Rio Grande.

sobretudo quando analisa-se a partir de marcadores sociais de raça e gênero, pois “71,2% das mulheres negras adultas encontram-se numa situação de extrema pobreza, pobreza ou vulnerabilidade, ao passo que, entre os homens brancos, esse percentual é de 46,2%, segundo dados de 2015” (GERMINE; PERES, 2021).

Durante a pandemia da COVID-19, que devastou o mundo, tais abismos sociais revelaram-se ainda mais dramáticos. Além disso, o Brasil está inserido em um contexto de avanço das políticas neoliberais e reformistas que já estavam acelerando o processo de corrosão das políticas sociais antes mesmo do contexto pandêmico. Diante desse cenário, em outubro de 2021, após 18 anos de funcionamento, a última parcela do elogiado Programa Bolsa-Família foi paga aos seus beneficiários, que são, sobretudo, mulheres em situação de extrema vulnerabilidade.

O governo federal apresentou à população seu novo programa de transferência de renda: o Auxílio Brasil, criado às vésperas da disputa eleitoral pela Presidência da República, o programa prometeu ser ainda melhor que o extinto PBF, aumentando o valor recebido pelas famílias e preenchendo a lacuna deixada pelo Auxílio Emergencial. Contudo, o Auxílio Brasil foi permeado de discussões políticas controversas, como o uso de dados desatualizados e a efemeridade do seu valor, tendo em vista que não há previsão para que o valor de R\$ 400,00 seja mantido no ano de 2023, evidenciando a volatilidade em que é pensada a política pública, sem tomar por base dados concretos que levem a um programa executável a longo prazo.

2 O QUE É POLÍTICA DE GOVERNO E POLÍTICA DE ESTADO?

A política de governo é medida de política pública tomada pelo governo atual do país, de modo que é permitido que se realize alterações, e adaptações diante de nova realidade, uma vez que é a interpretação do governo que delimita e orienta a aplicação da política de governo. Os autores Marcelo Lima, Samanta Lopes Maciel, Michele Pazolini (2019), conceituam a política de governo como “as ações governamentais efêmeras de Governo” (LIMA; MACIEL; PAZOLINI, 2019, p. 71), ou seja, que se modificam a depender de quem está no comando da gestão pública, sem a perspectiva de integrar a estrutura estatal de forma definitiva. A título de exemplo, em um governo de cunho liberal, as políticas públicas terão objetivos distintos que a política pública adotada

em um governo de esquerda, pois cada um terá uma interpretação distinta da realidade do país.

Em contrapartida, a política de Estado não está subordinada à interpretação do governo atual, tendo em vista que a política de Estado é pautada pela Constituição, ou seja, a política pública, quando é política de Estado, é embasada na legislação e portanto não está à mercê do entendimento do governo. Em outras palavras, o artigo científico “Políticas de estado versus políticas de governo”, escrito por Marcelo Lima, Samanta Lopes Maciel, Michele Pazolini (2019) define a política de Estado como “ações governamentais estruturantes de Estado (que incidem e modificam infraestrutura e aplicação de longo prazo que atingem às atividades fins e beneficiam o público-alvo com efetividade social)”. (LIMA; MACIEL; PAZOLINI, 2019, p. 71).

2.1 O programa Bolsa-Família (PBF)

O Programa Bolsa Família (PBF) foi um dos mais conhecidos e replicados programas de transferência condicional de renda do mundo, instituído no governo Lula (PT) através da Medida Provisória 132, de 20 de outubro de 2003, convertida na Lei nº 10.836, de janeiro de 2004, e regulamentada pelo Decreto nº 5209, de 17 de setembro de 2004. O novo programa unificou benefícios que já existiam, como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale-Gás e Cartão Alimentação, e estabeleceu uma responsabilização cooperativa entre a União, os Estados e os Municípios. Segundo Valente; Neris e Fragoso (2021), “O PBF é o maior programa de transferência condicional de renda do mundo (The Economist, 2020). Em junho de 2020, compreendia 14,283 milhões de famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, totalizando 43.711.464 de pessoas.” (VALENTE; NERIS; FRAGOSO, 2021, p. 15).

O PBF é uma resposta à alta desigualdade de renda que o país enfrentava e ao disposto na nova Constituição de 1988. Assim, “ele foi positivado de fato na noção de “seguridade social” da Constituição de 1988, em concordância com a pauta da universalização dos direitos sociais.” (VALENTE; NERIS; FRAGOSO, 2021, p. 15). Podiam fazer parte do programa todas as famílias com renda por pessoa de até R \$89,00 mensais; e famílias com renda por pessoa entre R\$89,01 e R \$178,00 mensais, desde que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos.

Para fazer parte, as famílias deveriam registrar-se no Cadastro Único (CadÚnico), que é “um sistema federal criado em 2001 e que serve não somente ao PBF, mas a todos os programas federais direcionados à população de baixa renda (Brasil, 2017), com exceção da Previdência

Social”. (VALENTE; NERIS; FRAGOSO, 2021, p. 16). Assim, as famílias eram automaticamente selecionadas para o benefício através da base de dados do CadÚnico.

A CEF recebe os dados coletados pelos municípios, consolida-os e os repassa mensalmente ao Ministério da Cidadania (MC). Os dados são tratados pela área de tecnologia da informação do ministério, que dá início à etapa de “descida”: define quem é elegível, sem qualquer ingerência do município. A lista é então devolvida à CEF, que “opera os pagamentos” por meio de um sistema *on-line* chamado Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec), e a folha de pagamentos é então submetida à Senarc. (VALENTE; NERIS; FRAGOSO, 2021, p. 17).

Cabe ressaltar que, ao direcionar o benefício às mulheres cadastradas como referências em seu grupo familiar, o PBF contribuiu para reduzir a desigualdade econômica de gênero, tendo em vista a suposta proximidade das mulheres ao cuidado da família e, conseqüentemente, ao controle das condicionalidades do benefício. Contudo, cabe mencionar que há críticas sobre a titularidade feminina por reforçar o papel social da mulher. Assim, “a ação da política em termos de redução das desigualdades econômicas seria potencializada, porém, apresentaria alguns custos relacionados ao reforço dos papéis sociais de gênero”. (GERMINE; PERES, 2021, p. 2).

Ademais, o programa foi inovador pois exige contrapartidas das famílias em relação à Saúde, Educação e Assistência Social, e, em razão disso, se trata de um programa de transferência *condicionada* de renda, adicionando outros benefícios ao desenvolvimento das crianças. Sendo assim, é relevante que “as condicionalidades sejam todas relacionadas a filhos.” (VALENTE; NERIS; FRAGOSO, 2021, p. 24).

As condicionalidades abrangem as áreas de saúde e educação. Na saúde, gestantes devem realizar o pré-natal; nutrízes, fazer o acompanhamento de saúde da mãe e do bebê; e crianças de até 6 anos, cumprir o calendário de vacinação. Na educação, pessoas de até 15 anos devem frequentar 85% das aulas e aquelas entre 16 e 17 anos, 75% do calendário letivo (BARTHOLO; PASSOS; FONTOURA, 2019, p. 4).

Outro ponto a se destacar é que o PBF representou um custo relativamente baixo ao orçamento público. Tem-se que, “em 2016, as despesas do PBF alcançaram 0,44% do produto interno bruto (PIB)”. Havia, no PBF, uma boa focalização na população mais pobre, fruto da coordenação entre os entes, levando o benefício a quem realmente necessita. De fato, ainda que seja possível tecer críticas, o PBF alcançou muitos de seus objetivos, como a redução da desigualdade social e da extrema pobreza. A desigualdade, medida pelo Índice de Gini, tornou-se menor a cada ano, associada a outros fatores socioeconômicos.

Em uma escala comparativa dos coeficientes de Gini com e sem as transferências do PBF no Brasil feita pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2019), percebe-se que o PBF possui grande efeito sobre a redução da desigualdade. Segundo o IPEA (2019), “depois de 2004, o efeito redistributivo do PBF torna-se bem delineado, e em todos os anos a distribuição após as transferências é menos desigual. Em média, os Ginis caem entre 1% e 1,5% após o PBF” (SOUZA; OSORIO; PAIVA; SOARES, 2019, p. 23). Além disso, o PBF também possui efeito direto na redução da pobreza e da extrema pobreza, conforme averiguou estudo feito pelo IPEA (2019), com base nos dados da PNAD e PNAD Contínua.

A comparação antes e depois mostra que, desde a sua consolidação, o PBF reduz tanto a pobreza quanto a pobreza extrema em algo entre 1 p.p. e 1,5 p.p., o que, em 2017, significou uma redução de cerca de 15% no número de pobres e mais de 25% no número de extremamente pobres. Dito de outra forma, em 2017, as transferências do PBF retiraram 3,4 milhões de pessoas da pobreza extrema e outras 3,2 milhões da pobreza. (SOUZA; OSORIO; PAIVA; SOARES, 2019, p. 29).

O PBF foi consolidado como um dos mais robustos programas sociais do Brasil, estando ativo por 18 anos, de outubro de 2003 a outubro de 2021, perpassando intensas crises políticas e governos de espectros opostos, resistindo, inclusive, ao impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff, tendo continuidade no governo Michel Temer e no início do governo Jair Bolsonaro, que escolheu encerrar o programa no fim de 2021, ano que antecedeu as eleições presidenciais de 2022. Com sua robustez e fincado nas premissas da Constituição de 1988, deve-se considerar que o PBF constituiu uma política de Estado, pois modificou a estrutura das políticas de assistência social na União, Estados e

Municípios, permanecendo coerente aos seus princípios por 18 anos, até a chegada do novo Auxílio Brasil.

2.2 O que é Auxílio Brasil?

O novo programa de assistência social, coordenado pelo Ministério da Cidadania, é denominado Auxílio Brasil e suas diretrizes estão dispostas no site oficial do Ministério da Cidadania, o qual se ocupa em publicar o conceito, objetivo, e a aplicação da nova política pública. A seguir veremos em detalhes a explicação do novo auxílio.

A priori, o Auxílio Brasil busca unir inúmeras políticas públicas, tais como assistência social, saúde, educação, emprego e renda. Ele visa transmitir renda de forma direta e indireta às famílias em situação de vulnerabilidade econômica, bem como assegurar renda base a esses cidadãos. Isto posto, o novo Auxílio se empenha para descomplicar o acesso ao benefício, além de fomentar a emancipação das famílias carentes, de modo que conquistem a independência financeira.

Nessa senda, o Ministério da Cidadania estabelece alguns objetivos do novo programa social, quais sejam:

Promover a cidadania com garantia de renda e apoiar, por meio dos benefícios ofertados pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a articulação de políticas voltadas aos beneficiários; Promover, prioritariamente, o desenvolvimento das crianças e dos adolescentes, por meio de apoio financeiro a gestantes, nutrízes, crianças e adolescentes em situação de pobreza ou extrema pobreza; Promover o desenvolvimento das crianças na primeira infância, com foco na saúde e nos estímulos às habilidades físicas, cognitivas, linguísticas e socioafetivas, de acordo com o disposto na Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016; Ampliar a oferta do atendimento das crianças em creches; Estimular crianças, adolescentes e jovens a terem desempenho científico e tecnológico de excelência; e Estimular a emancipação das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2021).

Cabe salientar, que o Governo brasileiro delimitou a situação de extrema pobreza às famílias com renda mensal per capita de até R\$105,00

e pobreza às famílias com renda mensal per capita entre R\$ 105,01 e R\$210,00. Assim sendo, o Auxílio Brasil é destinado para esse público, isto é, para as famílias que se enquadrem em situação de extrema pobreza ou pobreza. Contudo, as famílias consideradas em pobreza apenas serão elegíveis ao Programa Auxílio Brasil se possuírem em sua composição gestantes, nutrizes ou pessoas com idade até 21 (vinte e um) anos incompletos, nos termos do art. 4º, § 2º da Lei Nº 14.284.

A medida de política pública aparenta ser benéfica, uma vez que é capaz de unificar vários auxílios em apenas um programa social, contudo existem alguns equívocos, como no caso dos dados obscuros, pois essa política pública vai se basear nos dados de pobreza e extrema pobreza do censo de 2010, o qual está extremamente desatualizado e conseqüentemente irá implicar na exclusão de milhares de famílias em situação de vulnerabilidade econômica, assim haverá falta de eficácia desse programa e irregular distribuição.

Isto posto, uma das problemáticas que assombrou a aplicabilidade do Auxílio Brasil, bem como o desenvolvimento de outras políticas de assistência social, é a falta de dados atualizados, uma vez que o censo do IBGE, responsável por medir o tamanho da população e suas características, está desatualizado desde 2010 e é fundamental para embasar e orientar a gestão do Estado. Nesse ínterim, o censo atualizado permite que as políticas públicas sejam baseadas na realidade do país e conseqüentemente são melhores aplicadas e obtêm os resultados esperados, mas com o censo desatualizado, a realidade é distorcida.

O censo do Brasil necessitava ser atualizado no ano de 2020, mas foi suspenso duas vezes pelo Governo brasileiro sob a justificativa de falta de verba e da pandemia do coronavírus, o que traz um retrocesso para o país, pois o censo desatualizado significa falta de medidas públicas adequadas. Diante desse cenário caótico, o ex-presidente do IBGE, Sérgio Besserman Vianna afirmou à GloboNews: “O impacto é gigantesco. É a perda de eficiência das políticas públicas, do tipo auxílio emergencial e a própria vacinação, mas também nas políticas que independem da pandemia, como política de emprego, onde colocar escola”. (BBC NEWS BRASIL, 2021)

Ao mesmo passo, a política pública de cunho emergencial que garantia auxílio para famílias em situação de vulnerabilidade econômica, em tempos de pandemia de Covid-19, popularmente conhecido como Auxílio Emergencial, foi distribuído a 39,1 milhões de famílias, conforme demonstra o site da Casa Civil (2021), porém dentre essas famílias, somente 10,02 milhões estavam cadastrados no programa Bolsa Família e 5,27 no Cadastro Único, enquanto 23,89 milhões não possuíam nenhum

cadastro junto a programas sociais, mas gozaram do auxílio por meio de cadastro digital que demonstra a necessidade econômica.

Tais dados são alarmantes, pois evidenciam a quantidade exorbitante de famílias que estão excluídas de programas sociais, mas que estão em situação de vulnerabilidade econômica. Isto é, mesmo que o Governo brasileiro tenha se baseado em dados atuais para distribuir o Auxílio Emergencial, 28,89 milhões de famílias seriam excluídas deste programa, caso não tivessem se cadastrado por via digital, impensável seria a injustiça se esse programa tivesse levado em consideração o censo de 2010, assim como espera o Auxílio Brasil.

Por outro lado, a promessa dos valores a serem pagos pelo auxílio emergencial, dispostas no site oficial do Governo, no tópico “Auxílio Brasil” são números mascarados, pois esses valores apresentados, somente ficaram em vigência no ano de 2022, de modo que em 2023, os valores a serem pagos serão drasticamente reduzidos. Isso porque o atual Presidente da República publicou a Medida Provisória de nº 1076/2021, no final de dezembro, que atualmente se encontra na Câmara dos Deputados, a qual prevê a “Instituição do Benefício Extraordinário destinado às famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil na competência de dezembro de 2021, com possível prorrogação para a competência de 2022 por ato do Poder Executivo” (MP 1076/2021). Ou seja, a lei visa estabelecer um benefício especial que complementa o auxílio Brasil, de modo que as famílias que deveriam receber R\$ 250,00, por exemplo, passam a receber R\$ 400,00, pois essa Medida Provisória autoriza um complemento de R\$150,00.

Nesse ínterim, a Medida Provisória responsável por aumentar o valor do Auxílio Brasil, somente ficará em vigência até dezembro de 2022, isto é, em 2023 a previsão inicial é que os valores serão reduzidos para R\$217,00, a depender do grupo em que a família se encaixa. Tal redução, tem consequências drásticas para a sobrevivência das famílias beneficiárias do Auxílio Brasil. A título de exemplo, da realidade social, o Jornal Online Brasil de Fato colheu depoimento de moradores, que são beneficiários do Auxílio Brasil e são residentes da região Norte do Brasil, o qual destaca-se a fala de Patrícia. Vejamos:

[...] Uma das beneficiadas é Patrícia Morais da Silva, de 27 anos, mãe de uma criança de 4 anos e 8 meses. Atualmente desempregada após ter perdido o trabalho de faxineira, ela e o filho têm o Auxílio Brasil como única fonte de renda.

“O dinheiro que recebo garante o gás, que está R\$ 115, e o aluguel da casa, que pago R\$ 250. Só isso foi embora praticamente os R\$ 400 todo”, fala a jovem, que mora em uma casa no Alto do Capitão, bairro de Dois Unidos, Zona Norte do Recife. É a mãe de Patrícia que ajuda a alimentar os dois. “Quando ela não tem para me dar, eu levo meu filho para comer na casa dela”, revela.

Patrícia diz que ainda não entende completamente a regra do Auxílio Brasil, mas a possibilidade de receber menos que o valor atual já traz uma perspectiva de futuro ainda pior. “A dificuldade vai aumentar mais, porque as coisas estão muito caras, esses R\$ 400 já não conseguem comprar nada. Se baixar, vai ser um Deus nos acuda para quem está desempregado”, lamenta a mãe, que segue na busca por trabalho. “Estou procurando, mas está muito difícil, já entreguei vários currículos, mas nunca fui chamada (BARROS; SOBREIRA, 2022).

Conquanto, à medida que o Auxílio Brasil for reduzido, haverá uma “folga orçamentária” para o Governo, uma vez que o dinheiro público deixaria de ser gasto complementando o valor do Auxílio Brasil. Essa sobra financeira, permite que o Governo que assumir o comando do Brasil em 2023 tenha R\$ 46,5 bilhões, de folga orçamentária, dentro teto de gastos, conforme dados oficiais.

Ainda, diante do avanço do neoliberalismo não só no Brasil como no mundo, com força expressiva do conservadorismo, o programa Auxílio Brasil retoma a narrativa da auto responsabilização dos pobres pela situação de pobreza, atribuindo ao “mérito” a causa das desigualdades e, conseqüentemente, desresponsabilizando o Estado pela geração da pobreza em razão da sua política econômica. Tal pressuposto é materializado no artigo 2º, IV e V da Lei nº 14.284/2021, que diz que as ações do programa são direcionadas “ao incentivo ao esforço individual; e à inclusão produtiva rural e urbana, com vistas à emancipação cidadã”.

Por fim, outra prática passível de críticas é a da transferência indireta de renda, prevista no Auxílio Brasil pela Lei nº 14.284/2021, como a compra e doação de alimentos ou o pagamento direto a creches pela matrícula de crianças, pois retira das famílias a autonomia no uso do dinheiro do benefício. Para Denise de Sordi, do jornal *Le Monde Diplomatique* (2021), “esses elementos significam menos gestão social e menos autonomia no uso do dinheiro pelas famílias, assumindo os ares

e os problemas dos programas sociais que existiam no início dos anos de 1990” (SORDI, 2021).

Em razão da efemeridade com a qual é tratado o novo Auxílio Brasil, trazendo um valor volátil que é capaz de mudar a depender da conveniência para o governo federal, além do incentivo à auto responsabilização da pobreza, trata-se de uma política de Governo, que não é pensada para ser efetiva e estável a longo prazo.

Diante do exposto, é conveniente que a política de Estado do Bolsa Família seja transformada em Política de Governo em 2022, ano de novas eleições presidenciais, em caráter emergencial, ou seja, tal transformação tem data estipulada de início e fim, de modo a dobrar os valores pagos a sociedade, dentro de período de um ano. Já no ano de 2023, quando assumirá um novo mandato, os valores serão reduzidos permitindo que o Governo tenha uma folga orçamentária bilionária, em relação ao teto de gastos, ainda que seja incerto que no próximo ano o país será capaz de diminuir seu índice de vulnerabilidade econômica.

3 CONCLUSÃO

Dado o exposto, pode-se afirmar que o novo Auxílio Brasil, instituído na gestão Jair Bolsonaro (2021), que visa substituir o antigo Bolsa-Família, possui equívocos em sua estrutura, além de um valor volátil recebido pelas famílias em vulnerabilidade, que não segue uma regra uniforme e estável e que será aumentada até R\$ 400,00 para todas as famílias somente no ano de 2022, sem qualquer previsão de retorno do mesmo valor em 2023.

O PBF, que foi um programa de transferência *condicional* de renda com ótima focalização na população mais pobre, esteve ativo no Brasil por 18 anos, configurando uma verdadeira política de Estado, atravessando crises institucionais e econômicas em várias épocas, mas fortalecendo uma rede madura de assistência social, com a cooperação da União, Estados e Municípios através do Cadastro Único (CadÚnico).

Não Obstante, o PBF chegou ao fim no final de 2021, quando o governo Jair Bolsonaro lançou o Auxílio Brasil, seu substituto, que buscava preencher a lacuna deixada pelo Auxílio Emergencial, no ano que antecedeu as eleições presidenciais, em uma tentativa de apagar o nome do conhecido programa social responsável por diminuir a desigualdade no país. O novo Auxílio Brasil trouxe uma promessa de um valor mais robusto para as famílias, mas não garantiu a continuidade do programa como é conhecido hoje, no ano de 2023. Dessa forma, não há estabilidade

no benefício, ainda que o aumento do valor da cesta básica siga em ritmo acelerado.

Portanto, a substituição do PBF pelo Auxílio Brasil não representa apenas uma mudança de nome, mas a transformação de uma política de Estado em uma política de Governo, com a retomada da narrativa de auto responsabilização dos trabalhadores empobrecidos, da transferência indireta de renda e da falta de previsibilidade dos valores recebidos pelas famílias vulneráveis, permitindo que a fome e miséria no país seja mais ou menos aliviada dependendo da vontade política do governo.

REFERÊNCIAS

BARROS, Maria Lígia; SOBREIRA, Vínicius. Com data para acabar: famílias de PE dizem que sem Auxílio Brasil “a dificuldade vai aumentar”. **Brasil de Fato**, Recife, 20 jan. 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/01/20/com-data-para-acabar-familias-de-pe-dizem-que-sem-auxilio-brasil-a-dificuldade-vai-aumentar>. Acesso em: 05 fev. 2022.

BARTHOLO, Letícia; PASSOS, Luana; FONTOURA, Natália. Bolsa Família, autonomia feminina e equidade de gênero: o que indicam as pesquisas nacionais? **Cadernos Pagu**, Campinas, v. 55, p. 1-33, dez. 2019.

BBC NEWS. Para que serve o Censo, que o governo desistiu de realizar em 2021 por falta de verbas. **BBC NEWS**, [s. l.], 23 abr. 2021. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56867582#:~:text=Sem%20os%20dados%20do%20Censo,faltando%20para%20munic%C3%ADpios%20que%20aumentaram.&text=Significa%20perder%20muito%20mais%20dinheiro,\(com%20corte%20or%C3%A7ament%C3%A1rio\).%22](https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56867582#:~:text=Sem%20os%20dados%20do%20Censo,faltando%20para%20munic%C3%ADpios%20que%20aumentaram.&text=Significa%20perder%20muito%20mais%20dinheiro,(com%20corte%20or%C3%A7ament%C3%A1rio).%22). Acesso em: 05 fev. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional: **Medida Provisória nº 1076, de 2021**. Institui o Benefício Extraordinário destinado às famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil, de que trata a Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/151187#:~:text=Explica%C3%A7%C3%A3o%20da%20Ementa%3A,por%20ato%20do%20Pod%20er%20Executivo>. Acesso em: 05 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania: **Auxílio Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil>. Acesso em: 01 fev. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A construção política do Estado. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, [s. l.], n. 81, p. 117-146, 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64452010000300006>. Acesso em: 05 fev. 2022

CASA CIVIL. **Mais de 39 milhões de famílias receberam a primeira parcela do Auxílio Emergencial 2021**. Brasília, DF, [2021]. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2021/maio/mais-de-39-milhoes-de-familias-receberam-a-primeira-parcela-do-auxilio-emergencial-2021#:~:text=A%20primeira%20parcela%20do%20Aux%C3%ADlio%20Emergencial%202021%2C%20do%20Governo%20Federal,n%C3%BAmero%20de%20integrantes%20por%20fam%C3%ADlia>. Acesso em: 04 fev. 2022.

GERMINE, Jéssica Alves de Lima; PERES, Roberta Guimarães. Transferência de renda condicionada e o trabalho do cuidado: uma análise do Programa Bolsa Família em 2019. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Rio de Janeiro, v. 38, p. 1-21, 2021.

MARTELLO, Alexandro. Redução do valor do Auxílio Brasil em 2023 pode dar ao governo R\$ 46,5 bilhões para outros gastos. **G1**, Brasília, DF, 14 nov. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/11/14/reducao-do-valor-do-auxilio-brasil-em-2023-pode-dar-ao-governo-r-465-bilhoes-para-outros-gastos.ghtml>. Acesso em: 04 fev. 2022.

LIMA, Marcelo; MACIEL, Samanta Lopes; PAZOLINI, Michele. Políticas de estado versus políticas de governo. **Revista Trabalho, Política e Sociedade**, Nova Iguaçu/ Rio de Janeiro, v. 4, n. 6, p. 69-84, 2019.

RUDZIT, Gunther; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. Política de Defesa é uma Política de Governo. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 2, n. 1, p. 33-52, 2015.

MADEIRO, Carlos. Auxílio Brasil usa dados defasados de 2010 e prejudica quem está na fila. **UOL**, [s. l.], 25 nov. 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/11/25/governo-usa-dados-de-pobreza-de-2010-no-auxilio-brasil-e-distorce-realidade.htm>. Acesso em: 04 fev. 2022.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; OSORIO, Rafael Guerreiro; PAIVA, Luis Henrique; SOARES, Sergei. **Os efeitos do programa bolsa família sobre a pobreza e a desigualdade**: um balanço dos primeiros quinze anos. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019.

SORDI, Denise de. O Programa Auxílio Brasil e o encerramento do Bolsa Família. **Le Monde Diplomatique**. Brasília, ago. 2021.

VALENTE, Mariana G., NERIS, Natália e FRAGOSO, Nathalie. Presa na rede de proteção social: privacidade, gênero e justiça de dados no Programa Bolsa Família. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo: 2021, v. 40, n. 1, p. 11-31.

OS CRITÉRIOS RESTRITIVOS DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA – BPC DA LOAS

Taís Dias Legemann¹²

Resumo

O presente trabalho pretende realizar uma reflexão inicial acerca dos critérios objetivos que restringem o acesso de grande parcela da população brasileira ao Benefício de Prestação Continuada – BPC, garantido pela Lei 8742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), reduzindo-o a um critério de miserabilidade, vinculada a sobrevivência do indivíduo e não oportunizando uma mudança em sua condição social. Os critérios objetivos de renda, o conceito restritivo de família, que não abarca os possíveis e atuais arranjos familiares, e o sistema pericial, quanto à capacidade laboral das pessoas com deficiência, que necessita de qualificação, são exemplos desses critérios restritivos que não permitem que cidadãos que deveriam receber o benefício, por estarem na condição de necessitado, conforme a Constituição, tenham seus pedidos deferidos. Nesse viés, a Assistência Social precisa avançar como política pública e como direito fundamental com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais e erradicar a pobreza, preceitos constitucionais importantes para a construção de uma sociedade justa e igualitária.

Palavras-chave: Seguridade Social. Assistência Social. Benefício de Prestação Continuada – BPC.

THE RESTRICTIVE CRITERIA FOR THE CONTINUED BENEFIT - BPC LOAS

Abstract

The present work intends to carry out an initial reflection on the objective criteria that restrict the access of a large part of the Brazilian population to the Continuous Cash Benefit - BPC, guaranteed by Law 8742/1993 (Organic Social Assistance Law - LOAS), reducing it to a criterion of misery, linked to the survival of the individual and not providing an opportunity for a change in their social condition. The objective criteria of income, the restrictive concept of family, which does not cover the possible and current family arrangements, and the expert system, regarding the work capacity of people with disabilities, which requires qualification, are examples of these restrictive criteria that do not allow citizens who should receive the benefit, because they are in needy condition, according to the Constitution, have their requests granted. In this bias, Social Assistance needs to advance as a

¹² Acadêmica do curso de Direito da FURG

public policy and as a fundamental right with the objective of reducing social inequalities and eradicating poverty, important constitutional precepts for the construction of a fair and egalitarian society.

Keywords: Social Security. Social assistance. Continuing Payment Benefit – BPC.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) avança em uma nova fase para os direitos sociais relacionados à seguridade, direitos esses relacionados à Saúde, Previdência e Assistência Social, última área da tríade da seguridade social a ser regulamentada (COSTA, 2018). A organização da Assistência Social foi regulamentada somente em 1993, por meio da publicação da Lei n. 8742 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS) que dispõe sobre Benefício de Prestação Continuada – BPC. O BPC, conforme art. 20 da Lei n. 8742/1993, é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

Importante salientar que a Assistência Social, no Brasil, inicialmente, esteve intimamente ligada à concepção de “beneficência”, “benesse”, “esmola”, “amparo”, entre outros, podendo-se compreender um certo sentimento piegas herdado de uma concepção de Assistência Social atrelada à Igreja Católica, a qual distribuía benesses, culminando na ideia de misericórdia, compaixão e compadecimento em relação os mais pobres (COSTA; ISQUIERDO, 2014). Dessa forma, a CF/88 quebra esse paradigma e avança nessa questão, ao colocar a Assistência Social como parte integrante da Seguridade Social, inserindo, portanto, os direitos assistenciais como direitos sociais, sendo assim, como direitos fundamentais (COSTA; ISQUIERDO, 2014), resultando na tríade da Seguridade Social (Saúde, Previdência e Assistência Social) supracitada por Costa (2018). Conforme o art. 203 da Constituição Federal, a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos, entre outros, a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Trata-se, portanto, de significativo avanço no sentido de conceber os direitos sociais assistenciais como direitos os quais os sujeitos políticos, desprovidos dos denominados mínimos sociais, possuem a prerrogativa de disporem de um salário

mínimo do qual possam garantir um mínimo de dignidade em meio ao capitalismo selvagem em que vivemos (COSTA; ISQUIERDO, 2014, p. 203).

Contudo, apesar do avanço, tem-se que levar em consideração que a Constituição Federal abarca um conceito restrito de seguridade social, por meio de uma concepção isolacionista das três áreas articuladas (Saúde, Previdência e Assistência Social), restando claro que a primeira deveria ser universal, a segunda contributiva e a assistência de caráter altamente seletivo, destinada somente aos miseráveis (COSTA; ISQUIERDO, 2014). No entanto, pela redação do artigo 203 da Constituição Federal acima referenciado, o critério é o da necessidade, sendo assim, portanto, a princípio, todo o cidadão e cidadã que estivesse na condição de necessitado passaria a ter direito à assistência social, especialmente ao único benefício pecuniário que dela resultou (BPC), tendo em vista que não há nenhuma referência, no texto constitucional, à pobreza e à miséria, como condição de elegibilidade junto à Assistência Social (COSTA; ISQUIERDO, 2014).

Importante salientar que após a promulgação da CF em 05/10/88, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS somente foi publicada em 1993 (Lei nº 8.742/93), sendo que seu único benefício pecuniário foi implantado a partir de 1996, com um déficit de oito anos, demonstrando, assim, uma falta de interesse em cumprir o preceito constitucional (COSTA; ISQUIERDO, 2014). Conforme Costa (2018), a morosidade da efetividade desse direito social demonstra, de forma velada, a resistência na implementação desta política que busca atender aos princípios constitucionais de redução da desigualdade social e o combate à pobreza.

Dessa forma, em consonância ao disposto na LOAS, e já dito anteriormente, o BPC é destinado a pessoas com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. Além disso, existem alguns critérios de elegibilidade para recebimento do benefício que obstaculiza e restringe o acesso ao BPC, reduzindo esse a um critério de miserabilidade, vinculado apenas à sobrevivência dos indivíduos, não oportunizando uma mudança na sua condição social (inclusive, caso haja um avanço nessa condição de miserabilidade, o indivíduo perde o benefício), pois conforme § 3º do Art. 20 da LOAS, observados os demais critérios a renda familiar mensal per capita deve ser igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo.

Dessa forma, o critério utilizado pelo legislador constituinte é o da necessidade. No entanto, o INSS, órgão gestor do seguro social, que realiza a triagem, concessão, manutenção e pagamento do Benefício Assistencial, passou a exigir como requisito social a miserabilidade como requisito para a concessão deste benefício, por meio da interpretação literal do disposto no § 3º da Lei nº 8742/93. Conforme Costa e Isquierdo (2014), existe uma enorme distância que separa os conceitos de “necessidade” e os da “miserabilidade”, sendo inadmissível pensar que a política de assistência social no Brasil possa considerar somente como beneficiário do BPC quem está abaixo da linha da pobreza, ou seja, o benefício é destinado àqueles que estão na miséria absoluta.

Esse critério nefasto que elege a miséria como requisito para a concessão do benefício assistencial reforça a concepção, historicamente constatada, de que a assistência social deve se conceber como auxílio aos miseráveis. O mesmo fato explica porque a Assistência Social foi a última das políticas do gênero seguridade social a ser regulamentada (COSTA; ISQUIERDO, 2014, p. 206).

Contudo, tendo em vista que os programas sociais, especialmente os de transferência de renda, fixarem como patamar o meio salário mínimo vigente, esse critério vem sendo adotado pela jurisprudência, em notório avanço na efetivação deste direito, mesmo que o STF tenha declarado como constitucional os critérios estabelecidos pela lei infraconstitucional, no entanto, não se devem ater apenas ao critério da renda familiar per capita para verificar a miserabilidade do indivíduo (COSTA; ISQUIERDO, 2014). Portanto, pode-se resumir da seguinte forma, conforme Costa e Isquierdo (2014): se os requerentes ao BPC da LOAS tiverem uma renda familiar inferior ao um quarto do salário mínimo, fazem jus a este benefício automaticamente, sem que seja necessário laudo ou parecer socioeconômico, sendo um critério objetivo; caso contrário, se a renda for superior ao estabelecido, deve ser analisado caso a caso, pois somente a realidade concreta poderá apontar se há ou não a necessidade do benefício para atender aos mínimos sociais existenciais dos cidadãos.

Além disso, a LOAS adota um conceito restritivo de família, conforme o §2 do Art. 20:

a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.

Essa definição é baseada na Lei de Benefícios - que segue em linhas gerais os critérios civilistas para fins de direito sucessório -, pautando-se, assim, a política assistencial em critérios previdenciários (COSTA; ISQUIERDO, 2014). Dessa forma, a Lei não considera outros arranjos familiares que existem, não sendo adequado para fins de proteção social.

Não é possível coadunar-se a complexidade das relações e arranjos existentes na sociedade atual, com estes critérios restritivos elaborados para nortear o direito sucessório. A proteção social de um sobrinho, afilhado ou até mesmo um menor agregado, não pode ser alcançado tendo em vista o conceito restrito já mencionado (COSTA; ISQUIERDO, 2014, p. 220).

Outrossim, a LOAS considera, como critério de elegibilidade para recebimento do BPC, 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 (COSTA, 2018).

Sendo assim, o indivíduo tem que ser inapto não só para o trabalho, mas também incapaz de gerir os atos da vida civil (COSTA, 2018), passando a restringir mais ainda a possibilidade do alcance do BPC Assistencial em decorrência do aferimento desta condição pelo restrito e problemático sistema pericial a cargo do INSS (COSTA; ISQUIERDO, 2014).

Nesse viés, conforme Costa (2018), os direitos assistenciais sem dúvidas são direitos sociais e fundamentais, no entanto, as restrições opostas nesses critérios (renda, conceito de família e deficiência), tornam o BPC assistencial alcançável apenas para uma parcela pequena dos

candidatos ao referido benefício. Nesse sentido, conforme Costa (2020), não é possível e admissível uma política pública de inclusão social, que busca amainar as diferenças sociais, ser pautada nestes critérios nefastos. Direitos sociais que são vistos como uma “esmola” aos mais miseráveis e que os seus pretendentes devam abrir mão dos demais direitos para os terem não é digna.

Diante do exposto, o Benefício Assistencial ainda culmina de um sistema assistencialista e paternalista, não sendo tratado como um direito fundamental social (COSTA; ISQUIERDO, 2014), conforme dito anteriormente. A Assistência Social, como uma política pública de Estado, tem duas vertentes: tanto como política compensatória, devido às enormes desigualdades sociais, tanto como produto da própria sobrevivência dentro do sistema (COSTA; ISQUIERDO, 2014). No entanto, por outro lado, a Assistência Social no Brasil não pode ser pensada, conforme o contexto atual, em que seus signatários devem abdicar da cidadania e de seus outros direitos, para poderem alcançar o BPC. Sendo assim, ao invés de incluir, faz exclusão de seus destinatários (COSTA; ISQUIERDO, 2014). Sendo assim, a ideia de que a Assistência Social é apenas um amparo do Estado ou esmola daqueles que detêm o poder econômico para os mais miseráveis (que nada tem) deve ser erradicada. Pois, a Assistência Social busca reparar dívida histórica e acumulada para com parcela significativa e majoritária de seus cidadãos, considerando uma divisão desigualitária daquilo que é socialmente produzido. Por outro lado, é uma política compensatória que busca apaziguar as contradições intrínsecas à sociedade capitalista (COSTA; ISQUIERDO, 2014).

Diante disso, o BPC, ao tempo em que se caracteriza como um direito social fundamental, possui critérios restritivos a milhões de brasileiros, restando o seu acesso apenas à uma parcela da população, devendo-se atender critérios de miserabilidade, sem possibilidade de avanços da situação de vulnerabilidade que os destinatários se encontram. Além disso, percebe-se que esses critérios restringem pessoas que, pela Constituição Federal, deveriam receber o BPC, por estar na situação de necessitados, mas que pelas regras objetivas postas não tem seu pedido aceito. Outrossim, além do critério da renda, deve-se levar em consideração o conceito mais abrangente de família para abarcar os possíveis arranjos familiares, assim como, qualificar as perícias realizadas pelo INSS quanto à capacidade laboral das pessoas com deficiência. A Assistência Social precisa avançar como política pública compensatória e como direito fundamental com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais da população brasileira, assim como, erradicar a pobreza, preceitos

constitucionais importantes para se construir uma sociedade justa e igualitária.

REFERÊNCIAS

COSTA, José Ricardo Caetano. A Construção de um Critério Multidimensional Psicossocial para a Configuração do BPC Assistência. *In*: SERAU JUNIOR, Marco Aurélio; COSTA, José Ricardo Caetano. **Benefício assistencial**: teoria geral, processo, custeio: a luta pelo direito assistencial no Brasil. 2. ed. São Paulo: LTr, 2018, p. 169-179.

COSTA, José Ricardo Caetano. A visibilidade do “estado malfeitor” brasileiro: analisando as políticas públicas de previdência e assistência social no cenário neo-reacionário-liberal. *In*: COSTA, J. R. C.; SERAU JURNIOR, Marco Aurélio; SORES, Hector. Cury. (Org.). **O estado de mal-estar social brasileiro**. Belo Horizonte: IEPREV, 2020, v. 1, p. 342-371.

COSTA, José Ricardo Caetano; ISQUIERDO, Ana Maria. O direito à assistência social enquanto política pública: gênese, trajetória, construção e contradições de um direito. *In*: PEIXINHO, Manoel Messias; MEDEIROS, Jose Waschington; FERREIRA, Alexandre Henrique. (Org.). **XXIII CONGRESSO ANUAL DO CONPEDI/UFPA**. Florianópolis: CONPEDI, 2014, p. 195-223.

O TRABALHO SOB DEMANDA VIA PLATAFORMAS DIGITAIS: EMPREGO, EMPREENDEDORISMO OU TERCEIRA VIA?

Cristiano Menezes Veiga¹³
Marco Aurelio Serau Júnior¹⁴

Resumo

Os avanços das tecnologias de informação e comunicação no contexto da quarta Revolução Industrial, ou Indústria 4.0, propiciaram as condições ideais para o desenvolvimento do trabalho sob demanda por meio de plataformas digitais. Contudo, apesar dos benefícios dessa economia *plataformizada* para a economia em geral, encontra-se ainda sem solução definitiva no Brasil o problema do desemprego legal suportado pelos(as) trabalhadores(as) desse trabalho *uberizado*. Três hipóteses de solução a essa questão foram suscitadas por esta pesquisa bibliográfica: a classificação como empregado formal, a saída via empreendedorismo, e uma hipótese alternativa, via legislação específica. Como temática ligada ao Direito do Trabalho, foi dada ênfase à busca pela solução mais protetiva possível a essa nova classe de trabalhadores. Para tanto, resgatou-se o histórico do Direito do Trabalho em âmbito internacional e, especialmente, nacional. Em seguida, delineou-se as características do trabalho *on-demand*, suas espécies e perfil dos seus trabalhadores. Diante das hipóteses elencadas, a da classificação como emprego formal mostrou-se a mais protetiva, enquanto a solução alternativa, por meio da criação de lei que atenda às especificidades desta nova configuração trabalhista, despontou como a mais factível do ponto de vista pragmático.

Palavras-chave: Trabalho *uberizado*. Trabalho sob demanda. Trabalho via plataformas digitais.

WORK ON DEMAND VIA DIGITAL PLATFORMS: EMPLOYMENT, ENTREPRENEURSHIP OR THIRD WAY?

Abstract

Advances in information and communication technologies in the context of the fourth Industrial Revolution, or Industry 4.0, provided the ideal conditions for the development of work on demand through digital platforms. However, despite the benefits of this platform

¹³ Acadêmico de Direito da Universidade Federal do Paraná.

¹⁴ Professor da Faculdade de Direito da UFPR. Mestre e Doutor em Direitos Humanos (USP).

economy for the economy in general, the problem of legal helplessness borne by workers in this uberized work is still unresolved in Brazil. Three hypotheses for solving this question were raised by this bibliographical research: classification as a formal employee, exit via entrepreneurship, and an alternative hypothesis, via specific legislation. As a theme linked to Labor Law, emphasis was placed on the search for the most protective solution possible for this new class of workers. For this purpose, the history of Labor Law at an international and, especially, national level was retrieved. Then, the characteristics of on-demand work, its species and the profile of its workers were outlined. Given the hypotheses listed, the classification as formal employment proved to be the most protective, while the alternative solution, through the creation of a law that meets the specificities of this new labor configuration, emerged as the most feasible from a pragmatic point of view.

Keywords: Crowdwork. Gig economy. On-demand workers.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objetivo contribuir para o debate acerca da tutela do trabalho exercido pelos trabalhadores sob demanda por meio das plataformas digitais no contexto da “quarta revolução industrial”¹⁵. Mais especificamente, o intuito é oferecer a melhor resposta possível – à luz do arcabouço teórico/doutrinário e jurisprudencial disponíveis atualmente – para a pergunta central deste estudo, que, de forma sucinta, busca saber qual seria a categorização mais apropriada – do ponto de vista da preservação da dignidade da pessoa humana e da melhor proteção legal possível – para esses trabalhadores *on-demand* por aplicativos, se: **i**) assumir o caráter de emprego formal, tutelado pela legislação trabalhista já vigente (CLT); **ii**) admitir-se como uma modalidade de empreendedorismo a ser assumido voluntariamente pelos trabalhadores, de acordo com as regras do Direito Empresarial; **iii**) a submissão a uma outra forma de regulação – uma terceira via – seja híbrida ou totalmente inexistente, mas passível de ser concretizada por via legislativa, com a criação de lei própria e específica para este tipo de relação trabalhista.

¹⁵ “A adoção da quarta revolução industrial visa a um novo período de acumulação capitalista com a substituição cada vez mais importante da mão de obra humana por máquinas como as chamadas “Fábricas Inteligentes”, em que programas de informática as podem controlar com pouca intervenção humana e com a possibilidade de os consumidores poderem interferir no formato e qualidade dos bens a serem produzidos.” (SANTOS; JAKOBSEN, 2020, p. 10-11).

Para tanto, o primeiro tomo consistirá num resgate histórico da evolução das relações de trabalho desde os primórdios do trabalho moderno até os dias atuais, buscando a reafirmação dos valores e princípios norteadores do surgimento do Direito do Trabalho, como mecanismo de proteção da parte hipossuficiente dessa relação contra a superexploração da força de trabalho, cujo ápice foi atingido no século XIX.

A segunda parte concentrar-se-á no histórico da legislação trabalhista brasileira, desde as primeiras constituições, passando pela elaboração da Consolidação das Leis do Trabalho, de 1943, e pela Constituição Federal de 1988, até a última reforma trabalhista de 2017, no governo Temer, e seus reflexos no modelo de trabalho objeto desta pesquisa.

Em seguida, será examinado este novo modelo de trabalho que surgiu na esteira dos avanços tecnológicos no campo da informação e comunicação. O capítulo três será subdividido para melhor detalhar, respectivamente, as características, as espécies e o perfil dos trabalhadores do trabalho sob demanda por plataformas digitais.

No capítulo quatro, serão analisadas as três hipóteses elencadas por este pesquisador, no que se refere ao enquadramento dessa relação de trabalho, considerando os três conceitos norteadores: emprego, empreendedorismo e terceira via, sendo este último um conceito aberto por ser ainda inexistente, e que será melhor delineado à medida que a pesquisa avance e ofereça novas opções de relações trabalhistas passíveis de englobar o modelo de trabalho em análise.

Ao final, concluir-se-á o presente estudo tecendo-se as considerações finais acerca das reflexões expostas ao longo desta construção, com ênfase, evidentemente, no quarto capítulo, que se destinará a descortinar as possibilidades mais plausíveis de enquadramento do trabalho sob demanda por plataformas digitais. Mais que isso, buscar-se-á sugerir qual, dentre essas possibilidades elencadas, parece ser a mais protetiva e mais digna – com fundamento no artigo 1º, inciso III, no artigo 3º, III, e no artigo 7º, *caput*, da Constituição Federal de 1988¹⁶ – a ser destinada a regular a vida laboral desses (dessas) trabalhadores(as) de carne e osso.

¹⁶ “Art. 1º: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...] III - **a dignidade da pessoa humana**”; “Art. 3º: Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] III - **erradicar a pobreza e**

2 O TRABALHO CONTEMPORÂNEO E SUA REGULAÇÃO PELO DIREITO

O trabalho humano “por conta alheia”¹⁷ – entendido como atividade realizada “com o emprego de força física e mental, de que resultam bens ou serviços susceptíveis de mensuração econômica” (SCHWARZ, 2011, p. 1) – sofreu, ao longo da história, profundas transformações e modificações de significado. Na Antiguidade Clássica, o trabalho era sinônimo de escravidão, imperando a ideia de se tratar de uma “atividade menor” (SOUTO MAIOR, 2011, p. 29), na qual os indivíduos escravizados eram desprovidos de personalidade jurídica e equiparados a “coisas”, sujeitos à alienação como os demais bens jurídicos. (JORGE NETO; CAVALCANTE, 2009, p. 1).

No medievo, o feudalismo tinha como uma das suas mais fortes marcas a servidão como a relação de trabalho predominante. Os servos não eram plenamente livres, pois deviam “prestar serviços nas terras do senhor feudal [...] em troca da proteção que recebiam e do uso da terra”. (MARTINS, 2018, p. 47). Na baixa Idade Média, fortaleceram-se as corporações de ofício, que, embora tenham concedido maior “liberdade ao trabalhador” (MARTINS, 2018, p. 47), funcionavam como organismos corporativistas que restringiam o acesso de novos trabalhadores aos diferentes ramos de ofício controlados pelas respectivas corporações.

A Revolução Francesa de 1789 representou uma ruptura com as relações de trabalho anteriores ao suprimir tanto o modelo servil de trabalho quanto as corporações de ofício medievais. Ademais, ensejou a edição do Decreto D’Allarde, em 17 de março de 1791, por meio do qual foi declarada a liberdade de trabalho como direito primordial do homem. (MARTINS, 2018, p. 48).

Importa destacar que até este momento histórico não havia uma clara noção de proteção do trabalhador por meio de uma legislação estatal. Muito pelo contrário, as revoluções burguesas do século XVIII propugnavam pela não interferência do Estado nas relações negociais entre cidadãos livres, um dos pilares do liberalismo econômico.

a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”; “Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à **melhoria de sua condição social:** [...]”. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

¹⁷ Em contraposição ao trabalho dito “por conta própria, de forte valor autotutelar [...], realizado para fins de sobrevivência”. (MARTINEZ, 2010. p. 34).

O advento da Revolução Industrial, iniciado na Inglaterra na transição do século XVIII para o XIX, é considerado o responsável por transformar “o trabalho em emprego”, novo paradigma das relações de trabalho que impôs aos trabalhadores – como meio de sobrevivência – a troca da sua força laboral por salário. (MARTINS, 2018, p. 49).

Nesse contexto, um fenômeno de hiper exploração do trabalho humano assalariado instalou-se nas fábricas das grandes cidades europeias, provocando reação desta nova classe social, o proletariado, cuja capacidade de organização, mobilização e reivindicação de melhores condições de trabalho foi se aperfeiçoando cada vez mais. (MARTINS, 2018, p. 49). Os embates oriundos, portanto, deste profundo desequilíbrio na relação entre proletários e burgueses empregadores constituiu-se no pano de fundo para o surgimento do Direito do Trabalho, o “primeiro dos direitos sociais a emergir”. (MARTINEZ, 2010, p. 37).

Conforme aponta o professor Luciano Martinez, considerando que a origem do Direito do Trabalho operou-se num cenário de “luta de classes”, pode-se inferir que seja resultado de um “engenho jurídico” da elite burguesa que concebeu os “chamados direitos sociais” como forma de legitimar os “segmentos opressivos” da nova sociedade industrial, e de pacificar possíveis “levantes populares”, por meio da concessão de direitos e vantagens aos trabalhadores. (MARTINEZ, 2010, p. 37). O estratagema teria evitado a revolução do proletariado e preservado o modo de produção capitalista no ocidente.

Assim, pode-se entender o Direito do Trabalho como o “o ramo do Direito que tem por objetivo regular minuciosamente a prestação de trabalho que corresponde à relação de emprego e as obrigações a ela concernentes”. (SCHWARZ, 2011, p. 3). Luciano Martinez, por sua vez, define o Direito do Trabalho “como o conjunto de princípios e regras que regulam a prestação do trabalho subordinado, e excepcionalmente do trabalho autônomo, no âmbito das relações laborais individuais ou coletivas, bem como as consequências jurídicas delas emergentes”. (MARTINEZ, 2010, p. 41). E para Sérgio Pinto Martins, trata-se o Direito do Trabalho do “conjunto de princípios, regras e instituições atinentes à relação de trabalho subordinado e situações análogas, visando assegurar melhores condições de trabalho e sociais ao trabalhador, de acordo com as medidas de proteção que lhe são destinadas”. (MARTINS, 2018, p. 65).

Dos conceitos e/ou definições acima pode-se extrair os elementos fundamentais para a caracterização do tipo de proteção a que se destina o Direito do Trabalho, atinentes ao sujeito e objeto deste ramo, os quais são mais claramente identificados na definição do professor Sérgio Pinto

Martins. O elemento subjetivo é o trabalhador, sendo que, ainda que se possa pensar na totalidade de trabalhadores, predomina o entendimento de que a tutela é exclusiva dos trabalhadores submetidos a uma relação de subordinação. (MARTINS, 2018, p. 65). O aspecto objetivo é a própria relação, o vínculo contratual entre a parte empregadora e o empregado, que, embora também sujeito a divergências, contempla a “relação de trabalho subordinado”. Além destes, o professor Sérgio traz o elemento institucional, a saber, o Estado, que por meio do Poder Legislativo produz os princípios e regras que disciplinam a relação de trabalho, por meio do Executivo fiscaliza as condições de trabalho, além de editar “portarias, resoluções, instruções normativas etc”, e por meio do Judiciário julga os conflitos trabalhistas. (MARTINS, 2018, p. 66).

Entretanto, há um elemento constante no conceito do professor Sérgio Pinto Martins que guarda estreita relação com o escopo desta pesquisa, qual seja, o trecho “*visando assegurar melhores condições de trabalho e sociais ao trabalhador*”, pois deixa patente a razão de ser do Direito do Trabalho, ou seja, exalta a sua natureza protetiva e compensatória em favor do polo hipossuficiente na relação de trabalho. Configura, portanto, como questão central por servir de alicerce sobre o qual deverá, necessariamente, assentar-se a resposta a que se propõe elaborar este estudo. Em outras palavras, a tutela ideal para a relação de trabalho em questão deverá proporcionar a mais ampla e robusta proteção possível, no sentido de que resulte nas “*melhores condições de trabalho e sociais ao trabalhador*”.

Essa noção protetiva do Direito do Trabalho – que, como visto até aqui, teve sua origem a partir das “transformações na estrutura produtiva” decorrentes do advento do “capitalismo industrial europeu” dos séculos XVIII e XIX – consolida-se, em definitivo, com o surgimento do “Estado Social” já no século XX. (SCHWARZ, 2011, p. 7).

O término da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) deu início a uma nova era marcada pela superação do “paradigma liberal do absentismo estatal em relação ao mercado”. (SCHWARZ, 2011, p. 10). Uma das consequências desse novo intervencionismo econômico e social do Estado foi a constitucionalização dos direitos trabalhistas, observadas primeiramente nas constituições do México (1917) e de Weimar (1919), as quais serviram de inspiração para as novas constituições nacionais de vários outros países ocidentais, incluindo a Constituição brasileira de 1934. (SCHWARZ, 2011, p. 11).

A esse pioneirismo constitucionalista somou-se a “tentativa de internacionalização desses mesmos direitos” (SCHWARZ, 2011, p. 10), implementada por meio da Organização Internacional do Trabalho (OIT),

erigida na esteira do Tratado de Versalhes, em 1919 (MARTINS, 2018, p. 53). Surge como nítido “contraponto à Revolução Russa de 1917” (SCHWARZ, 2011, p. 10), e com a missão de “proteger as relações entre empregados e empregadores no âmbito internacional, expedindo convenções e recomendações nesse sentido”. (MARTINS, 2018, p. 53).

Em 1927, foi a vez do Estado italiano instituir mecanismos de regulação das relações trabalhistas por meio da *Carta del Lavoro*, documento enxuto que estabelecia, além da natureza e organização do Estado corporativista-fascista, “o contrato coletivo de trabalho e as garantias do salário; os guichês de emprego e enfim previdência, assistência, educação e instrução”. (GENTILE, 2017, P. 107). E sua relevância para esta pesquisa tem relação com a influência que exerceu na construção do Estado sindical-corporativo (GENTILE, 2017, p. 115) varguista e, conseqüentemente, na edição do Decreto-Lei de 1943, que materializou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) no contexto da ditadura do Estado Novo (1937-1945) de Getúlio Vargas.

Mas é a partir do final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), que se inicia o período histórico de “maior desenvolvimento do Direito do Trabalho”, com franca expansão do constitucionalismo social e do intervencionismo estatal, que vigoraram “sob a égide dos pensamentos keynesiano e social-democrata”. (SCHWARZ, 2011, p. 11). Consolidam-se neste período pós Segunda Guerra até a década de 1970, os principais direitos trabalhistas com vistas tanto ao direito ao trabalho como à proteção do trabalhador, tais como o direito à liberdade sindical, o direito de greve e o direito à seguridade social. (SCHWARZ, 2011, p. 12).

No âmbito do Direito Internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) - “adotada pela Organização das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948” - foi outro marco para a consolidação dos direitos trabalhistas, ao estabelecer, no seu art. 23 que:

Toda a pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha do trabalho, a condições equitativas e satisfatórias de trabalho e à proteção contra o desemprego. Todos têm direito, sem discriminação alguma, a salário igual por trabalho igual. Quem trabalha tem direito a uma remuneração equitativa e satisfatória, que lhe permita e à sua família uma existência conforme com a dignidade humana, e completada, se possível, por todos os outros meios de proteção social. Toda a pessoa tem o direito de fundar com outras pessoas sindicatos e de se filiar

em sindicatos para defesa dos seus interesses. (DUDH, 1948, art. 23).

Na década de 1970, entretanto, os tempos áureos de proteção jurídica dos trabalhadores empregados inicia um processo de enfraquecimento, muito em razão da propalada crise de acumulação do “modelo de desenvolvimento econômico do Estado Social capitalista”. (SCHWARZ, 2011, p. 12). Nesse novo cenário, começaram a vicejar os ideais do Neoliberalismo¹⁸, um resgate do Liberalismo Clássico que propugnava por um Estado menos intervencionista, um Estado mínimo, com reflexos no trabalhismo ao preconizar a flexibilização do Direito do Trabalho. (SCHWARZ, 2011, p. 11-12). O discurso predominante passou a ser o de que “as empresas precisam ser ágeis” (SCHWARZ, 2011, p. 12) e que, para tanto, tornava-se imprescindível a relativização dos “tradicionais parâmetros de regulação do trabalho, para adaptarem-se às inovações no campo da concorrência e da tecnologia”. (SCHWARZ, 2011, p. 12).

A partir deste novo cenário marcado pela abertura econômica, pelo progresso tecnológico cada vez mais acelerado, e pela redução do “custo da comunicação e do acesso à informação”, uma nova concepção do Direito do Trabalho começou a se delinear em escala global. Toda a organização do mercado de trabalho e todas as conquistas trabalhistas auferidas até então são postas em xeque e alçadas a condição de obstáculos ao “desenvolvimento das empresas no novo ambiente econômico”. (SCHWARZ, 2011, p. 12).

Termos como flexibilização e relativização tornaram-se os norteadores dos novos caminhos a serem percorridos pelo Direito do Trabalho contemporâneo no Brasil e no mundo. Por aqui, vozes chegaram a defender a “criação de estatutos jurídicos alternativos à CLT, como alternativa necessária para atingir uma maior fluidez no mercado de trabalho e, conseqüentemente, minimizar os efeitos do desemprego. Se esta meta não foi plenamente atingida ainda no país, outras investidas contra os direitos trabalhistas já obtiveram êxito, conforme será melhor esquadrihado no próximo capítulo. (SCHWARZ, 2011, p. 13).

¹⁸ HARVEY (2008, p. 12) define Neoliberalismo como “uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio”.

Do ponto de vista internacional, o fenômeno da globalização da economia – intensificado a partir do fim da Guerra Fria – oportunizou o processo de realocação das grandes transnacionais para comunidades periféricas do planeta, em busca de mão de obra farta e legislação trabalhista frágil, reduzindo assim os custos de produção às expensas da superexploração da força de trabalho já substancialmente precarizada. (SCHWARZ, 2011, p 13).

O modelo de mercado de trabalho pautado na precarização dos direitos trabalhistas iniciado na década de 1970 acentuou-se sobremaneira “a partir da nova fase da crise estrutural aberta em 2008”, deixando de ser limitada a determinados “segmentos [...] da classe trabalhadora” para tornar-se uma constante na “(des)sociabilidade contemporânea, à qual poucos escapam”. (PRAUN, 2020, p. 179). Esse processo de “reestruturação produtiva permanente” (PRAUN, 2020, p. 180) – intensificado a partir de 2008 – além tornar mais heterogêneo o tecido social contemporâneo, condena milhões de trabalhadores ao “campo nebuloso das ocupações intermitentes, esporádicas, eventuais, quando não para o desemprego e desalento.” (PRAUN, 2020, p. 180). É nessa esteira precarizante, portanto, difusora de relações de trabalho sem vínculo empregatício e sem responsabilização por parte dos contratantes, que afloraram, e vicejam cada vez mais, as diversas formas de trabalho plataformizado.

A partir do exposto até aqui, espera-se – como objetivo central deste capítulo – ter-se delineado o panorama atual no qual se inserem esses novos modelos de relação de trabalho praticados – objeto deste estudo – que servirá de pano de fundo para o devido escrutínio das hipóteses elencadas por este pesquisador.

3 AS RELAÇÕES DE TRABALHO NO BRASIL À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988, DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO E DA REFORMA TRABALHISTA DE 2017

Os dois maiores marcos legislativos do trabalhismo no Brasil merecem destaque enquanto pilares centrais da proteção legal dos trabalhadores brasileiros. Erigidos, ironicamente, em contextos diametralmente opostos – a CLT no auge do regime ditatorial do Estado Novo de Getúlio Vargas, e a Constituição cidadã, de 1988, no alvorecer de uma nova República democrática – ambos os textos legislativos trazem em seu bojo a concepção fundamental de que a parte hipossuficiente da relação trabalhista necessita de proteção estatal, como mecanismo de

compensação da assimetria de poder econômico que naturalmente permeia este vínculo.

As constituições pátrias anteriores à de 1988 foram tímidas, ou até mesmo inexpressivas, com relação à questão trabalhista. A constituição de 1824 – a primeira do Brasil independente – preocupou-se apenas em “abolir as corporações de ofício (art. 179, XXV)”, omitindo-se, contudo, de abolir também o trabalho escravo, preservando a legalidade deste no território brasileiro. A de 1891, já na República, restringia-se a estabelecer a liberdade de “exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial (§24)”. (MARTINS, 2018, p. 56).

Foi a Constituição de 1934 – já na Era Vargas e influenciada pelo constitucionalismo social eclodido no pós Primeira Guerra Mundial – a primeira a incorporar no seu texto elementos do Direito do Trabalho. (MARTINS, 2018, p. 56). De fato, configurou uma consequência natural de um processo de “oficialização do Direito do Trabalho” que se iniciara já no primeiro ano da Revolução de 1930, com a criação, por meio do Decreto nº 19.443, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. (JORGE NETO; CAVALVANTE, 2009, p. 9).

A Constituição de 1937 – outorgada por Getúlio Vargas no contexto da ditadura do Estado Novo, e “inspirada na Carta del Lavoro italiano de 1927 e na Constituição Polonesa” – aprofundou o intervencionismo estatal na seara trabalhista, instituindo o “sindicato único”, o “imposto sindical” e a “competência normativa dos tribunais do trabalho”. (MARTINS, 2018, p. 57).

É nesse contexto que surge a iniciativa – inspirada pelo Primeiro Congresso Brasileiro de Direito Social (São Paulo, 1941) (MARTINS, 2018, p. 57) – de compilar toda a legislação trabalhista esparsa já existente no Direito brasileiro, cuja reunião resultou na edição do Decreto-Lei 5.452 de 1º de maio de 1943, que aprovou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Apesar de não ter inovado no ordenamento jurídico pátrio, a CLT representa um marco do Direito do Trabalho, pois abriga “um conjunto de direitos indispensáveis à regulamentação das relações de trabalho individuais e coletivas, assimilando os nove princípios consagrados no Tratado de Paz, na Declaração de Filadélfia e na Declaração Universal dos Direitos Humanos”. (ARAÚJO, 2013, p. 38). Mesmo assim, apresenta a característica *suis generis* de ter emanado “de cima para baixo”, a partir do poder instituído, e não de “baixo para cima”, a partir da luta de classes, como em diversos outros países. (MARTINS, 2018, p. 58).

A Constituição de 1946, mais democrática que a anterior, contemplou em seu bojo, além do já consagrado na Carta de 1937, “a participação dos trabalhadores nos lucros (art. 157, IV), repouso semanal remunerado (art. 157, VI), estabilidade (art. 157, XII), direito de greve (art. 158)”. (MARTINS, 2018, p. 58). Já a Constituição de 1967 e a Emenda nº 1 de 17/10/1969 praticamente não inovaram, apenas mantiveram os “direitos trabalhistas” já tutelados pelas constituições predecessoras. (MARTINS, 2018, p. 58).

Com relação à legislação ordinária, após o advento da CLT, novos dispositivos legais concernentes às questões trabalhistas surgiram de forma esparsa e fragmentada, a exemplo da “Lei 605/49, versando sobre repouso semanal remunerado”, da “Lei 4.090/62, instituindo o 13º salário”, da “Lei 4.266/63, que criou o salário-família”, da “Lei 5.889/73, versando sobre o trabalhador rural”, da “Lei 6.019/74, tratando do trabalhador temporário”, e do “Decreto-lei 1.535/77, dando nova redação ao capítulo sobre as férias da CLT”. (MARTINS, 2018, p. 58-59).

Mas, de fato, é com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (a Constituição Cidadã) que a proteção dos trabalhadores brasileiros atinge seu ápice, pois nela o poder constituinte da nova República assentou o reconhecimento do “valor social do trabalho como fundamento da República”, conforme o art. 3º, inciso III¹⁹, estabelecendo proteção “a um conjunto de direitos mínimos conferidos a trabalhadores urbanos e rurais”, nos termos dos incisos I a XXXIV do art. 7º, e também aos domésticos (art. 7º, § único). (MARTINEZ, 2010, p. 47). Além disso, passaram a ser assegurados pela Carta Magna a autonomia sindical (art. 8º, I) e o direito de greve (art. 9º).

Entretanto, como nenhum direito é absoluto – ainda que fundamental e expressamente previsto na Constituição – são recorrentes as investidas por parte dos grupos econômicos tomadores de serviços interessados em restringir, e até suprimir, direitos trabalhistas. Comumente, as justificativas para tais ataques se apresentam, ironicamente, como preocupação com a situação dos trabalhadores, fazendo referência ao problema do desemprego e das possíveis maneiras de atenuar sua incidência e gravidade. Além disso, utilizam-se de expressões genéricas que traduziriam as exigências inevitáveis dos novos tempos, tais como: “nova realidade econômica”, “novo mercado de trabalho globalizado”, “transformações provocadas pela globalização” e

¹⁹ “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] III - **erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais**” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

pelos avanços tecnológicos. (JORGE NETO; CAVALVANTE, 2009, p. 10).

Exemplo mais contundente desse fenômeno na história recente do país foi a reforma trabalhista de 2017 – com a promulgação da Lei 13.467, de 13 de julho de 2017 – que alterou, criou ou revogou “mais de cem artigos e parágrafos da CLT”. (CARVALHO, 2021, p. 82). A lógica por detrás dessa reforma legislativa substituiu a noção de que relações de trabalho se dão entre pessoas por uma percepção – que remonta ao século XIX – de que se tratariam de mera “relação entre coisas”, uma clara subversão do caráter humanístico do Direito do Trabalho. (CARVALHO, 2021, p. 82).

A busca por flexibilização de direitos trabalhistas até então consolidados é flagrante, por exemplo, no novo art. 611-A, caput, da CLT, ao estabelecer que “convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho têm prevalência sobre a lei”, quando se tratar de disciplinar as matérias elencadas nos seus quinze incisos, que incluem jornada de trabalho, remuneração, intervalo, insalubridade, dentre outras. (BRASIL, 1943, grifo nosso).

O art. 611-B, por sua vez, mais especificamente o seu parágrafo único (*in verbis*: “Regras sobre duração do trabalho e intervalos não são consideradas como normas de saúde, higiene e segurança do trabalho para os fins do disposto neste artigo” (BRASIL, 1943, grifo nosso), suscita outra controvérsia, no sentido de que este dispositivo intenta descaracterizar, artificialmente, situações de excesso de trabalho como causa de adoecimento dos trabalhadores. Em outras palavras, o parágrafo único do art. 611-B visa a reforçar uma pretensa licitude das flexibilizações do 611-A, um “exemplo de como a junção de dois ou mais dispositivos pode ter um potencial danoso ao trabalhador do que quando analisados isoladamente”. (CARVALHO, 2021, p. 84).

Outra inovação da reforma foi a criação do trabalho intermitente, disciplinado pelo art. 443, §3º da CLT²⁰, que, embora se assemelhe ao trabalho avulso, não se confunde com ele, pois no intermitente há vínculo

²⁰ “Art. 443. O contrato individual de trabalho poderá ser acordado tácita ou expressamente, verbalmente ou por escrito, por prazo determinado ou indeterminado, ou para prestação de trabalho intermitente. [...] § 3º. Considera-se como intermitente o contrato de trabalho no qual a prestação de serviços, com subordinação, não é contínua, ocorrendo com alternância de períodos de prestação de serviços e de inatividade, determinados em horas, dias ou meses, independentemente do tipo de atividade do empregado e do empregador, exceto para os aeronautas, regidos por legislação própria” (BRASIL, 1943).

empregatício (art. 452-A, caput, CLT), há previsão de um período prévio de convocação de três dias e de aceite de um dia após a convocação, além da previsão de multa em caso de descumprimento injustificado do acordo (art. 452-A, §§ 1º, 2º e 4º, CLT). Esta nova configuração impõe ao trabalhador o ônus de ter que se haver com uma “terceira espécie de tempo”, um “limbo temporal” que não serve nem para aplicar em efetiva “atividade laborativa”, e nem para “ser livremente utilizado para sua vida pessoal”. (NOGUEIRA, 2017, p. 130).

Na mesma linha, a inserção do art. 442-B²¹ ampliou o “conceito de trabalho autônomo [...], buscando, portanto, reduzir o escopo de trabalhadores adequados à proteção da lei trabalhista”, mais uma amostra da guinada neoliberal adotada pelo governo brasileiro sucedâneo ao impeachment de 2016. (FILGUEIRAS; CAVALCANTE, 2020, p. 177).

Até este ponto, buscou-se delinear as características da evolução histórica e do panorama atual do Direito do Trabalho brasileiro, alicerce sobre o qual buscar-se-á comparar as hipóteses estipuladas como possíveis respostas para a pergunta central deste estudo.

Cabe ressaltar que dentre os exemplos das mais recentes alterações na CLT destacados acima, sobressai, como de interesse a esta pesquisa, a legalização do trabalho intermitente, cujas características peculiares permitem relacioná-lo com as atividades laborais on-demand por aplicativos, o que será melhor desenvolvido em capítulo específico. Pois como aponta o professor Ricardo Antunes (2020, p. 11), há uma convergência de interesses entre a intermitência e a uberização, no sentido de que impõem aos trabalhadores uma relação trabalhista cada vez mais individualizada e invisibilizada, “assumindo, assim, a aparência de ‘prestação de serviços’ e obliterando as relações de assalariamento e de exploração do trabalho”. Para o autor, “a intermitência vem se tornando um dos elementos mais corrosivos da proteção do trabalho”. (ANTUNES, 2020, p. 11).

Por fim, é preciso deixar claro o pressuposto maior da razão de existir do Direito do Trabalho – conforme já explorado no capítulo anterior – que é o de compensar a assimetria existente entre quem emprega e quem é empregado, proporcionando um maior equilíbrio de forças nesta relação contratual de trabalho, ao estabelecer uma superioridade jurídica do trabalhador em contraposição à superioridade

²¹ “Art. 442-B. A contratação do autônomo, cumpridas por este todas as formalidades legais, com ou sem exclusividade, de forma contínua ou não, afasta a qualidade de empregado prevista no art. 3º desta Consolidação.” (BRASIL, 1943).

econômica do contratante. Esse resgate principiológico é fundamental para justificar qualquer enviesamento da narrativa deste excerto sempre que se fizer referência à subtração de direitos trabalhistas já consolidados ou à não concessão de direitos positivados, ou seja, os direitos trabalhistas já possuem uma natureza aprioristicamente enviesada, no sentido de que pensar o Direito do Trabalho é indissociável de pensar na proteção dos(das) trabalhadores(as).

4 O TRABALHO SOB DEMANDA POR MEIO DE PLATAFORMAS DIGITAIS

O presente capítulo abordará o fenômeno da influência das revoluções tecnológicas no mercado de trabalho, convergindo a análise para o modelo criado a partir das inovações no campo da informação e das comunicações, que viabilizaram o surgimento do trabalho sob demanda por meio de plataformas digitais, relação de trabalho objeto deste estudo.

Historicamente, as grandes revoluções tecnológicas produziram verdadeiras rupturas paradigmáticas nos modos de produção e, conseqüentemente, no mercado e nas relações de trabalho. Estas transformações impuseram aos trabalhadores os ônus da adaptação às novidades e da luta contra as usurpações de direitos impostas pelo poder econômico de quem detém o capital.

A primeira Revolução Industrial deu origem ao emprego, uma nova relação de trabalho estabelecida entre o dono dos meios de produção – que compra a força de trabalho humano em troca de uma remuneração – e o trabalhador – indivíduo que vende sua força de trabalho por esse salário oferecido pelo empresário. (SANTOS; JAKOBSEN, 2020, p. 10). A relação empregatícia se consolidou como uma espécie do gênero relação de trabalho, com natureza particularizada, dotada de algumas características específicas, que no Direito do Trabalho brasileiro contemporâneo encontram-se dispostas nos artigos 2º e 3º da CLT. (BRASIL, 1943). E é justamente no art. 3º, caput, da CLT que se encontram elencados os cinco elementos que – ao serem reconhecidos de forma cumulativa – resultam na caracterização legal da figura do empregado, quais sejam: a alteridade, a subordinação, a pessoalidade, a onerosidade e a não eventualidade.

A segunda Revolução Industrial – “marcada pela invenção da eletricidade, do motor de combustão interna e da linha de produção” (MARANHÃO; SAVINO, 2021, p. 22) – e a terceira – “também conhecida como Revolução Digital”, iniciada na década de 1980

(MARANHÃO; SAVINO, 2021, p. 24) – representaram mudanças tanto nos processos de trabalho quanto nas conformações laborais, produzindo, respectivamente, profissionais subqualificados naquela e uma mescla de “trabalhadores qualificados estáveis e outros instáveis e precarizados” nesta. (SANTOS; JAKOBSEN, 2020, p. 10).

O advento da “quarta revolução industrial” (MARANHÃO; SAVINO, 2021, p. 10), também chamada “Indústria 4.0” (ANTUNES, 2020, p. 9), iniciada nos primeiros anos do século XXI, trouxe consigo um cenário desafiador para o mercado de trabalho contemporâneo. As ameaças às condições de trabalho, à valorização profissional e ao vínculo empregatício têm sido a tônica desta verdadeira era das “Fábricas Inteligentes”, cenário em que os espantosos avanços da informática e da robótica promovem a “substituição cada vez mais importante da mão de obra humana por máquinas”. (SANTOS; JAKOBSEN, 2020, p. 10).

Somada ao fenômeno da crescente automatização do trabalho, a precarização das relações trabalhistas vai minando a qualidade de vida dos trabalhadores em escala global, com destaque aqui para o instituto da intermitência, cuja vigência – conforme já explorado no capítulo anterior – vivifica e naturaliza o modelo de relação trabalhista que mais se expande no capitalismo contemporâneo: o trabalho sob demanda por meio de plataformas digitais.

O professor Ricardo Antunes (2020, p. 11-12) resgata os exemplos pioneiros de “formas precarizadas de trabalho” baseadas no binômio intermitência/digitalização, como o contrato de zero hora, nascido no Reino Unido, e que se disseminou pelo mundo, no qual profissionais de diversas categorias “ficam à espera de uma chamada por smartphone”, sendo remunerados somente pelo que fizerem, “nada recebendo pelo tempo que ficaram esperando”. (ANTUNES, 2020, p. 12).

Além do zero hour contract britânico, o professor faz referência à multinacional estadunidense Uber Technologies Inc., especializada na prestação de serviços eletrônicos no campo do “transporte privado urbano, através de um aplicativo de transporte que permite a busca por motoristas baseada na localização”, e cujo pioneirismo ensejou a cunhagem do termo uberização do trabalho, que se tornou expressão capaz de definir toda a gama de modos de trabalho plataformizados similares que a sucederam. (WIKIPÉDIA, 2021).

E, ainda, Ricardo Antunes (2020, p. 12) traz um exemplo mais recente, vindo da Itália, conhecido como “trabalho pago a voucher”, um tipo de trabalho também ocasional onde os trabalhadores recebem vouchers pelas horas trabalhadas, os quais são posteriormente trocados pelo equivalente monetário, segundo o salário mínimo legal.

É, portanto, neste contexto atual de digitalização da vida humana, e consequentemente das relações sociais, negociais e trabalhistas, que encontrou terreno fértil para florescer o fenômeno da “uberização do trabalho” (2020, p. 11) – considerando ter a empresa Uber se transformado no “arquétipo desse tipo de organização”. (WOODCOCK, 2020, p. 23) – que, em termos mais genéricos, pode ser denominado de trabalho sob demanda por meio de plataformas digitais.

Considerando o ordenamento jurídico brasileiro vigente, tratar-se-ia de relação trabalhista carente de alguns elementos caracterizadores de uma relação de emprego formal, albergados pelos já referidos artigos 2º e 3º da CLT, resultando no fenômeno – controvertido, por sinal – de ausência de amparo legal a toda essa classe de trabalhadores.

Para melhor analisar essa nova modalidade de trabalho, serão detalhadas em separado suas características, suas espécies e como se apresentam os trabalhadores deste segmento econômico contemporâneo.

4.1 Características

A conjunção entre a democratização do acesso à informação e as mudanças estruturais alcançadas pelas empresas, ambas proporcionadas pelos avanços das tecnologias de comunicação e informação (TIC), culminou no surgimento das, assim denominadas, “plataformas digitais”. (MISKULIN, 2020, p. 19).

Decompondo a expressão, o termo plataforma refere-se a qualquer estrutura capaz de conectar oferta e demanda. (FLORES NETO, 2021). Sendo assim, infere-se que as plataformas não são propriamente uma novidade, já que, nesse sentido, uma loja de calçados, por exemplo, pode ser considerada uma plataforma que permite o encontro entre um vendedor e um potencial comprador.

O que se configura como uma novidade no âmbito das relações negociais e de consumo contemporâneas é o vocábulo digital, que nada mais é que a incorporação das mais avançadas tecnologias de informação e comunicação digitais ao tradicional conceito de plataformas negociais. O resultado é a amplificação exponencial envolvendo o “alcance, a velocidade, a interação, a conveniência e a eficiência na geração de negócios”. (FLORES NETO, 2021).

Nessa linha, as plataformas digitais passaram a mediar também as relações de trabalho, originando novas conformações contratuais que “escapam do modelo tradicional do vínculo empregatício”. (MISKULIN, 2020, p. 20). E a justificativa recorrente para descaracterizar tais relações de trabalho como empregatícias, e isentar as companhias controladoras

das plataformas dos encargos e responsabilidades, tem sido a autoclassificação dessas empresas como sendo meras “intermediárias” da conexão entre trabalhadores e consumidores. (MISKULIN, 2020, p. 20).

Daí decorre o fenômeno de invisibilização da classe trabalhadora apontado pelo professor Ricardo Antunes, “facilitado pela expansão do trabalho on-line e pela expansão dos ‘aplicativos’”, e potencializado pelos intensos processos de terceirização, informalização e flexibilização levados a cabo pelo corporativismo empresarial global. (ANTUNES, 2020, p. 11-12).

Uma das principais características, portanto, desta relação de trabalho é o desamparo jurídico dessa nova classe de trabalhadores, os quais têm sido tratados pelas empresas controladoras de aplicativos como meros “parceiros ou usuários” sem direito à proteção das leis trabalhistas. (MISKULIN, 2020, p. 20).

Outra característica tem relação com o status tecnológico atual, que permite que atividades de controle e direção dos processos de contratação e de trabalho, que antes eram tarefas exclusivas de seres humanos, hoje sejam realizadas por sistemas baseados em algoritmos²², uma novidade na “longa história de gestão do trabalho, um processo que envolve [...] tentativas de supervisionar, controlar, motivar e disciplinar os trabalhadores”. (WOODCOCK, 2020, p. 30-31).

Entretanto, ao contrário do que possa parecer, “algoritmos não são neutros”, sobretudo no ramo da distribuição de trabalho, pois toda a sua concepção e construção é feita pelas mãos humanas dos programadores, possibilitando pleno controle da execução do trabalho pela empresa. (ABÍLIO, 2020, p. 274). No entendimento da Procuradora do Trabalho Vanessa Patriota da Fonseca, inclusive, o fato de o programador criar regras e comandos pré-ordenados e imutáveis (as programações algorítmicas) destinados aos trabalhadores contradiz o discurso de que o trabalhador teria total autonomia na sua função. (FONSECA, 2021).

Nesse sentido, um algoritmo para aplicativos seria capaz de implementar um “controle despótico que define quem pode trabalhar, quando, por qual valor”, submetendo os trabalhadores a regras “obscuras, cambiantes, não negociáveis” (ABÍLIO, 2020, p. 275-276). É o caso dos critérios comuns adotados pelas diferentes plataformas para preservar a disponibilidade dos trabalhadores nos aplicativos, que envolvem fatores como o “índice de aceitação de trabalhos, quantidade de cancelamentos e

²² Segundo Rob Kitchin, algoritmos são “conjuntos definidos de passos estruturados para processar instruções/dados visando produzir resultados”. (KITCHIN *apud* WOODCOCK, 2020. p. 30).

avaliação feita pelos consumidores”, os quais geram consequências sancionatórias sem que o profissional tenha acesso concreto a tais informações e nem “direito ao contraditório”. (MISKULIN, 2020, p. 259).

Ampliando mais o escopo, pode-se inferir ainda que por meio do gerenciamento algorítmico é possível, portanto, “traduzir modos de vida, relações sociais, trajetórias e desigualdades em dados administráveis que produzirão e reproduzirão desigualdades e mecanismos de exploração do trabalho”. (ABÍLIO, 2020, p. 275).

Do ponto de vista da constante necessidade do capitalismo de superar suas próprias crises, o trabalho por plataformas digitais se apresenta como um novo tipo de “ordenação para o trabalho”, gerador de um “exército de reserva” formado por profissionais “conectados e atomizados, sendo colocados uns contra os outros em um mercado gigante, no qual seu trabalho é comprado e vendido como uma mercadoria”. (GRAHAM, 2020, p. 52-53). Para tanto, o capitalismo atual passou a operar na lógica da “negação do assalariamento” – revestida de uma “aparência de maior autonomia” conferida aos trabalhadores – mas que, na prática, visa a, tão somente, “ampliar o controle sobre o trabalho”. (FILGUEIRAS; CAVALCANTE, 2020, p. 60).

3.2 Espécies

Segundo o mais recente relatório emitido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), “as plataformas digitais de trabalho quintuplicaram em todo o mundo na última década”, trajetória possibilitada – como visto anteriormente – pelos avanços exponenciais das tecnologias de informação e comunicação. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2021).

Só no Brasil, pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontou que, ao final do ano de 2019, o número de pessoas “cuja principal fonte de renda eram serviços de transporte por aplicativo” atingiu a casa de 1 milhão de trabalhadores. Também em 2019, “pesquisa do Instituto Locomotiva indicou que aproximadamente 5,5 milhões de brasileiros estão cadastrados em aplicativos como Uber, 99pop, iFood e Rappi”. (RIBEIRO, 2021, p. 288).

Na carona do surgimento de diversos tipos de plataformas digitais de trabalho²³, proliferaram também uma diversificada rede de serviços. E para facilitar a análise e melhor delimitar o objeto de interesse deste estudo, será adotada a classificação presente no relatório *World Employment and Social Outlook 2021* da OIT, que divide em dois tipos principais as plataformas digitais de trabalho, quais sejam: **i)** as plataformas baseadas na internet (*web-based*), cujas tarefas são realizadas remotamente pelos trabalhadores, e **ii)** as plataformas baseadas em localização (*location-based*), nas quais motoristas, entregadores ou até mesmo trabalhadores domésticos realizam o trabalho em uma localização geográfica específica. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2021).

Como exemplos de empresas atuantes no Brasil por meio de plataformas *web-based*, tem-se: Workana (“permite contratar *freelancers* para trabalhos remotos”); Vinte Conto (“plataforma brasileira que oferece milhares de serviços (...) a preço fixo”); Vintepila; Fiverr; e 99freelas. (MISKULIN, 2020, p. 76).

Como exemplos de empresas que atuam no Brasil e que se utilizam de plataformas de trabalho sob demanda (*location-based*), pode-se citar:

i) do segmento de transporte particular por aplicativos: a pioneira Uber; 99; Cabify; inDriver; Garupa (totalmente brasileira); e Lady Driver;

ii) do segmento de entrega (*delivery*) para o varejo: Ifood (entrega de comida); Uber Eats (entrega de comida); Rappi (empresa colombiana de entregas em geral); Loggi; Eu entrego; Shipp; B2log; James; Pedala; Shippify; e Loggbee;

iii) do segmento de serviços gerais: Crafty (“permite a contratação, sem intermediários, de pelo menos 30 profissões autônomas nas categorias beleza e moda, casa e serviços gerais, construção e reformas, festas e eventos e serviços domésticos”) (MISKULIN, 2020, p. 76); Getninjas (oportuniza a “contratação de serviços em diversas áreas: assistência técnica, aulas, autos, consultoria, design e tecnologia, eventos, moda e beleza, reformas, saúde, serviços domésticos”) (MISKULIN, 2020, p. 78).

As empresas listadas acima representam a mais recente reinvenção do capitalismo contemporâneo, um modelo de empreendimento baseado na tipologia “empresa-plataforma”, que, embora se apresente como pautada na “economia de compartilhamento”, no fundo tem seu principal

²³ Plataformas digitais de trabalho (destinadas à prestação de serviços e de interesse a este estudo) não se confundem com as plataformas digitais que “proporcionam acesso a bens, propriedade e capital”. (MISKULIN, 2020, p. 58).

foco na “intermediação entre fabricantes/comerciantes e consumidores dos mais variados segmentos”, o que invariavelmente acaba “monopolizando a clientela ou dificultando a concorrência”, potencializando seus lucros, mesmo “sem possuir nenhuma instalação física, maquinários, mercadorias ou empregados” (MISKULIN, 2020, p. 55).

4.3 Os trabalhadores das plataformas digitais

A bem sucedida profusão de empresas controladoras de plataformas digitais de trabalho resultou numa grande variedade de serviços e, conseqüentemente, de especialidades laborais contratadas. Os serviços de transporte privado e de entrega para o varejo (*delivery*), por exemplo, exigem pessoal habilitado para condução de veículos automotores (automóveis, motocicletas ou vans). O segmento de serviços gerais (*location-based*) e as atividades *online* (*web-based*), devido à sua grande abrangência de atividades, necessitam de pessoal capacitado para uma grande variedade de profissões, incluindo, como já destacado: serviços domésticos, assistência técnica, reformas, design e tecnologia, saúde e muitos outros.

Apesar das especificidades laborais inerentes a cada ramo de atividade, uma coisa é compartilhada por todos os trabalhadores *on-demand* por aplicativos: o desamparo da legislação protetiva do Direito do Trabalho. Ou seja, os trabalhos que antes eram assalariados e destinados a trabalhadores empregados transformaram-se em uma espécie de prestação de serviço, ficando à margem da legislação trabalhista. (ANTUNES, 2020, p. 20). Exemplo emblemático deste novo arranjo é o da plataforma londrina Deliveroo²⁴, especializada na “entrega de alimentos”, que “classifica os condutores como ‘contratantes independentes autônomos’”, autodeclarando-se mera conectora de restaurantes com entregadores e não uma empregadora direta desses trabalhadores. (WOODCOCK, 2020, p. 23).

Além desse viés de informalização do trabalho, típico da *gig economy*²⁵ contemporânea, constata-se na rotina laboral dos trabalhadores por aplicativos condições que remontam aos “primórdios do capitalismo”, como jornadas de trabalho de até quatorze horas diárias, sem folga semanal; custos de manutenção de veículos e equipamentos por sua própria conta; “demissões sem qualquer justificativa”; e baixa remuneração, o que contrasta com o “aumento e intensificação” da carga

²⁴ “A Deliveroo é uma plataforma [londrina] de entrega de alimentos que usa o modelo da Uber, [...], que conecta clientes com comida e com os condutores que as entregam.” (WOODCOCK, 2020, p. 23).

²⁵ *Gig economy* é o anglicismo utilizado para definir um novo modelo de trabalho, baseado na “geração de renda por meio de *gigs* (‘bicos’), isto é, tarefas de execução episódica e instantânea, mediadas por ferramentas digitais”. (MARANHÃO; SAVINO, 2021. p. 35).

de trabalho nos dias atuais em razão da pandemia da Covid-19. (MARANHÃO; SAVINO, 2021. p. 21).

Toda essa nova configuração laboral impeliu os trabalhadores à competição em vez da colaboração, pois foram levados a sentirem-se como “empreendedores relativamente atomizados competindo por trabalhos temporários em um mercado global”. (GRAHAM, 2020, p. 51).

É preciso destacar, entretanto, que a percepção pessoal dos próprios trabalhadores por aplicativos sobre a sua condição de trabalho não é homogênea. Pesquisas recentes evidenciaram que a maioria dos entrevistados prefere manter sua atividade laboral sem vínculo empregatício (70% na pesquisa Ibope e 54,4% na pesquisa da UFBA), sendo que os principais motivos apontados foram: “receio de perder a flexibilidade e medo de ter a remuneração reduzida”. (MISKULIN, 2020, p. 197).

Por outro lado, esses resultados das pesquisas não significam “contentamento com suas condições de trabalho”. (MISKULIN, 2020, p. 197). Exemplo disso foram as manifestações de julho de 2020 que ficaram conhecidas como “Breque dos apps”, promovidos pelos trabalhadores de entrega por aplicativos de várias cidades do Brasil, e cujas principais reivindicações foram: o aumento das taxas de entrega, a criação de uma tabela de preços - a ser produzida pelos próprios entregadores - aliada à implementação de um programa anual de reajustes desses valores, o fim dos bloqueios como medida punitiva adotado pelas empresas, o fornecimento de EPIs (equipamentos de proteção individual) e o auxílio em caso de roubos ou acidente. (MARIN, 2020).

O que se pode depreender analisando conjuntamente as pesquisas e as mobilizações de classe é uma notória confusão de interesses por parte dos trabalhadores. Se por um lado espera-se a manutenção da flexibilidade e liberdade contratual, dispensando-se o vínculo empregatício, por outro propugna-se pela aquisição de direitos e concessões a serem providas pelas empresas controladoras. Essa aparente contradição tende a reforçar a hipótese da terceira via abarcada por esta pesquisa, a qual será melhor desenvolvida no próximo capítulo.

Vai nessa mesma linha “o documento *Frankfurt Paper on Platform-Based Work*”, extraído do “workshop internacional sobre estratégias sindicais” sediado em Frankfurt, na Alemanha, em 2016, o qual, em suma, advoga por uma conciliação entre os benefícios do trabalho baseado em plataformas digitais (fácil acesso aos trabalhadores, flexibilização e liberdade) e a preservação de direitos já conquistados (salário mínimo, seguro saúde e integração à seguridade social, proteção em casos de acidentes, dentre outros). (MISKULIN, 2020, p. 201-202).

Ou seja, o documento de Frankfurt também propõe uma saída híbrida para a questão, nos moldes da hipotética terceira via levantada por este estudo.

Ao concluir este capítulo, importa, mais uma vez, manter em destaque a essência protetiva do Direito do Trabalho para com o trabalhador na sua relação laboral. Esse recorrente resgate, como já mencionado anteriormente, é imprescindível para que se chegue, ao final da pesquisa, a uma conclusão coerente com as bases fundamentais que erigiram esse ramo do Direito, evitando-se uma possível subversão da lógica compensatória ínsita na legislação trabalhista ao se discutir o trabalho sob demanda por plataformas digitais.

5 NATUREZA JURÍDICA DO TRABALHO SOB DEMANDA POR MEIO DE PLATAFORMAS DIGITAIS

Superada a contextualização, é chegado o momento de analisar cada uma das três hipóteses de classificação do trabalho sob demanda por aplicativos, no que diz respeito à natureza jurídica desta relação de trabalho, sem perder de vista tanto o princípio da dignidade do trabalhador quanto o caráter protetivo – razão de ser – da legislação trabalhista vigente.

Para tanto, este capítulo será dividido em três partes, sendo cada parte destinada a uma das três hipóteses, a começar pela que considera o contrato entre os trabalhadores e as empresas controladoras uma espécie de vínculo empregatício, seguida da suposição do empreendedorismo e, por fim, da aqui denominada hipótese alternativa, ou terceira via.

5.1 Hipótese do Emprego Formal

Conforme já abordado no capítulo 2, a Revolução Industrial foi o marco histórico responsável por transformar o "trabalho em emprego", e, desde então, este novo paradigma de vínculo contratual tornou-se a forma predominante de relação laboral adotado no mundo. Ocorre que após franca consolidação e expansão ao longo do século XX, o formato tradicional de emprego vem sofrendo sensíveis modificações, fruto das constantes flexibilizações impostas às legislações trabalhistas, com consequente afrouxamento da função protetiva que o Direito do Trabalho promoveu historicamente aos(às) trabalhadores(as).

No contexto trabalhista brasileiro contemporâneo, a relação empregatícia é considerada uma espécie do gênero relação de trabalho, o que significa dizer que “toda a relação de emprego corresponde a uma relação de trabalho, mas nem toda relação de trabalho corresponde a uma relação de emprego”. (SARAIVA, 2010, p. 69).

Nesse sentido, um contrato particular de prestação de serviços, por exemplo, traz no seu cerne uma relação de trabalho, regulada pelo Código Civil, mas não configura emprego. Um contrato de trabalho regido pelo Código Civil pressupõe uma igualdade formal entre os contratantes, o que não ocorre na relação de emprego. E como no Brasil uma “proteção trabalhista integral”, salvo raras exceções, só é alcançada pelos formalmente empregados, esse será o *status* almejado ao se fazer referência – neste subtópico – à reivindicação por proteção desse segmento de trabalhadores. (MISKULIN, 2020, p. 181).

Sendo assim, para que um contrato seja empregatício, há que se observar o disposto nos artigos 2º e 3º da CLT. O art. 2º, *caput*, estabelece quem pode ser considerado empregador, e o seu § 1º define quem será reconhecido como empregador por equiparação²⁶. Já o art. 3º, *caput*²⁷, traz os cinco elementos caracterizadores do empregado enquanto sujeito hipossuficiente do vínculo empregatício, as quais devem estar presentes de forma cumulativa na relação contratual, a saber: i) ser prestado por pessoa física; ii) pessoalidade na prestação de serviço; iii) não-eventualidade; iv) onerosidade; v) subordinação.

Essas cinco características da figura do empregado, reguladas pela CLT, são as responsáveis pelo alto nível de especificidade atribuída pelo legislador a este sujeito de direitos trabalhistas. A consequência deste Direito do Trabalho tão restritivo é que basta a exclusão de uma dessas condições para que esteja descaracterizada a relação de emprego, o que resulta, por sua vez, no quadro endêmico de insegurança jurídica instalado no contexto do trabalho por aplicativos no Brasil.

E é justamente neste ponto que reside a maior resistência em se admitir que a relação contratual de trabalho estabelecida entre as empresas controladoras das plataformas digitais e os trabalhadores sob demanda seja considerada emprego formal. Mais especificamente, o elemento *subordinação* tem sido o calcanhar de Aquiles da pretensa

²⁶ “Art. 2º - Considera-se empregador a empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço.

§ 1º - Equiparam-se ao empregador, para os efeitos exclusivos da relação de emprego, os profissionais liberais, as instituições de beneficência, as associações recreativas ou outras instituições sem fins lucrativos, que admitirem trabalhadores como empregados.” (BRASIL, 1943).

²⁷ “Art. 3º - Considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário.” (BRASIL, 1943).

formalização empregatícia do trabalho *on-demand* por aplicativos. Mas não sem controvérsia.

Os contrários ao reconhecimento empregatício sustentam que a liberdade do trabalhador em definir o seu horário de trabalho e a jornada diária que pretende realizar é indicativa da falta de subordinação ínsita a este formato de vínculo laboral. (MISKULIN, 2020, p. 99-100). Caminhou exatamente neste sentido a decisão judicial que “não reconheceu vínculo empregatício entre as partes (Processo no 0011863-62.2016.5.03.0137) sob fundamento de que não havia o elemento fático da subordinação”. (MISKULIN, 2020, p. 99-100, grifo nosso).

Em verdade, importa registrar que, no contexto brasileiro, “a jurisprudência predominante é no sentido de que os trabalhadores que se ativam em plataformas digitais, especialmente de transporte de passageiros e de entrega de comidas, são autônomos” (MISKULIN, 2020, p. 186). Nesse sentido destacam-se “as recentes decisões do Tribunal Superior do Trabalho (TST)”, que tendem a “fortalecer a narrativa do novo adeus à classe trabalhadora”. (FILGUEIRAS; CAVALCANTE, 2020, p. 177).

Entretanto, há autores do Direito do Trabalho com entendimento contrário. Para a procuradora do MPT Vanessa Patriota da Fonseca, por exemplo, é falsa a impressão de que há uma plena autonomia do trabalhador de aplicativos, pois, na sua concepção, por meio dos algoritmos – que têm por detrás um ser humano programador – as empresas controladoras comandam os trabalhadores por diferentes estratégias indiretas, como: **i**) a fixação do valor da tarifa sem a participação do trabalhador na decisão, **ii**) adoção de sistemas de avaliação excessivamente rigorosos e punitivos, **iii**) valendo-se da alta descartabilidade desses trabalhadores para impor-lhes tarifas aviltantes, empurrando-os para uma rotina de jornadas extenuantes e com maior exposição ao risco de acidentes e adoecimento. (FONSECA, 2021).

Nesta mesma linha é o entendimento da pesquisadora Nancy Vidal Meneghini, pois considera que nas diferentes formas de trabalho *plataformizado* estão presentes os cinco pressupostos caracterizadores da relação de emprego pela CLT, incluindo, obviamente, a subordinação. Segundo a autora:

[...] essas relações típicas da economia de plataforma são prestadas pelo trabalhador (pessoa física) que possui seu login próprio, com personalidade, com onerosidade (o motorista/entregador recebe uma porcentagem do

valor da viagem), de forma não eventual (o sistema do aplicativo estimula o motorista/entregador a fazer cada vez mais corridas e caso não faça ou seja mal avaliado conforme elementos algorítmicos, pode ser até “desligado” da plataforma) e subordinação (o motorista/entregador é controlado pelo aplicativo, podendo sofrer, inclusive, sanções disciplinares). (MENEZHINI, 2021, p. 305, grifo meu).

Corroborando ainda a tese da falta de autonomia e posicionamento da juíza do trabalho Ana Paula Silva Campos Miskulin, ao destacar que, frequentemente, nem ao menos a liberdade de definir o melhor horário de trabalho está ao alcance desses trabalhadores, “já que a plataforma pode manipular essa disponibilidade de acordo com seus interesses em razão da demanda, com o simples aumento do valor da tarifa que é definido e alterado unilateralmente”. (MISKULIN, 2020, p. 98).

No mesmo sentido caminha o entendimento da professora Ludmila Costhek Abílio, para quem “o elemento central catalisado pelas plataformas são as novas formas de dispersar o trabalho sem perder o controle sobre ele”, que atualmente assumiu a configuração de “uma multidão de trabalhadores *subordinados* a uma única empresa”. (ABÍLIO, 2019, grifo nosso).

Há ainda quem considere o trabalho sob demanda por aplicativos apenas mais um modelo assemelhado às chamadas “formas atípicas de trabalho”, tais como o “trabalho temporário, intermitente ou terceirizado”. É o caso do professor italiano Valerio de Stefano (*apud* MARANHÃO e SAVINO, 2021), que chama a atenção para o permanente debate acerca do possível caráter fraudulento dessas relações atípicas, muito utilizadas como meio de burlar a legislação trabalhista. (MARANHÃO; SAVINO, 2021, p. 40-41). Esta percepção, ao seu modo, também reforça a tese da configuração do emprego, já que, no contexto brasileiro, a CLT atribui o *status* de relação empregatícia aos trabalhos temporário, intermitente e terceirizado, sendo, portanto, perfeitamente plausível que essa atribuição venha a alcançar o trabalho na *gig economy*.

Como se pode perceber, é possível defender tanto a posição empregatícia como a da autonomia laborativa, pois, como bem apontam Vitor Filgueiras e Sávio Cavalcante, “a definição legal de como tipificar novas formas de trabalho é uma questão fortemente política, não técnica”. (FILGUEIRAS; CAVALCANTE, 2020, p. 175). Ou seja, de um lado, as empresas procuram apresentar suas “novas formas de trabalho” como

sendo algo inédito, no intuito de “justificar as formas precárias de contratar trabalhadores” e escapar da legislação trabalhista. (FILGUEIRAS; CAVALCANTE, 2020, p. 176). De outro lado, há operadores e doutrinadores do Direito do Trabalho que defendem justamente o contrário, alegando, inclusive, que a própria evolução das novas Tecnologias de Informação e Comunicação, e sua profusa disponibilização às empresas controladoras de aplicativos, pode ser empregada para facilitar tanto a gestão dos processos de trabalho quanto a devida efetivação dos direitos trabalhistas vigentes. (FILGUEIRAS; CAVALCANTE, 2020, p. 178).

Entretanto – conforme já explicitado –, este estudo se assenta sobre os pressupostos do caráter protetivo do Direito do Trabalho em favor da parte hipossuficiente da relação de trabalho, e dos princípios e objetivos fundamentais abarcados pela Constituição da República, com ênfase no princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), no objetivo da erradicação da pobreza e da marginalização estabelecido pelo inciso III do seu art. 3º, e no disposto no art. 7º, *caput*, que, ao introduzir o extenso dispositivo sobre os direitos dos trabalhadores, enfatiza o objetivo de “*melhoria de sua condição social*”.

Considerando as premissas acima, parece evidente a importância de se estender a proteção legal empregatícia para as relações contratuais de trabalho estabelecidas entre as empresas controladoras e os trabalhadores de plataformas digitais, como forma de fazer valer o disposto na Carta Magna. Ademais, conforme afirma o Relatório Inicial para a Comissão Mundial sobre o Futuro do Trabalho da OIT (2017), os trabalhadores informais, excluídos do quadro da legislação laboral e da segurança social, estarão “privados das vantagens do desenvolvimento econômico” de um país. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2021).

Poder-se-ia argumentar, entretanto, em sentido contrário, alegando tanto a confusão de interesses manifestada por parte dos trabalhadores – que transita entre o binômio flexibilidade/liberdade e a reclamação de alguns direitos trabalhistas e previdenciários – como a falta de unanimidade na reivindicação de reconhecimento empregatício demonstrada em pesquisas recentes.

Nesse caso, seria possível contra argumentar recorrendo-se ao Princípio da Indisponibilidade de direitos trabalhistas, consagrado pelo

artigo 9º da CLT²⁸, o qual, ainda que não absoluto, tem a função basilar de limitar a flexibilização perniciososa dos direitos fundamentais dos trabalhadores. Significa dizer que a hipótese do reconhecimento empregatício seria capaz de contemplar a observância do Princípio da Indisponibilidade sem desconsiderar totalmente alguns anseios flexibilizadores da própria classe, já que a CLT sofreu recentes alterações nesse sentido flexibilizador com a reforma de 2017.

Ademais, conforme bem esclarece o presidente da Comissão de Direito do Trabalho da OAB/SP, Jorge Pinheiro Castelo – ao comentar a situação específica dos motoristas de aplicativos –, “o vínculo entre motoristas e a empresa se encaixa, na legislação brasileira, como trabalho intermitente”. (GIOVANAZ, 2021). Ou seja, ao reconhecer a relação de emprego intermitente – nos termos do art. 443, §3º, da CLT – a reforma trabalhista de 2017 acabou possibilitando a formalização empregatícia desses trabalhadores, ainda que de natureza intermitente. Neste sentido, considerando-se que o referido dispositivo legal é “válido para qualquer tipo de atividade do empregado ou do empregador, exceto aeronauta”, é de se inferir que se estenda aos demais segmentos de trabalho da *gig economy*. (GIOVANAZ, 2021).

As considerações auspiciosas do advogado Jorge Pinheiro Castelo acerca da relação intermitência/*uberização*, invocam, entretanto, o resgate da perspicaz observação do professor Ricardo Antunes, para quem a intermitência já representa, por si só, “um dos elementos mais corrosivos da proteção do trabalho”. (ANTUNES, 2020, p. 11). E, ao estabelecer a convergência de interesses entre a intermitência e a *uberização*, Antunes aprofunda a discussão e – ao contrário de Castelo, que vê na legalização da intermitência uma espécie de “vacilo” do legislador no atendimento aos interesses neoliberais – não comemora, por entender que, no fundo, a legalização da intermitência é, intencionalmente, parte do projeto liberalizante em curso no país.

Mas há outra questão atinente a essa relação intermitência/*uberização* muito bem observada pela pesquisadora Ana Paula Miskulin, que diz respeito a uma incompatibilidade entre “a dinâmica imposta pelo legislador no contrato de trabalho intermitente” e o trabalho *uberizado*. Neste, a atividade não pode ser programada com três dias de antecedência como exige o art. 452-A, §1º, da CLT, para que o trabalho possa ser considerado intermitente. Tampouco possibilita a

²⁸ “Art. 9º - Serão nulos de pleno direito os atos praticados com o objetivo de desvirtuar, impedir ou fraudar a aplicação dos preceitos contidos na presente Consolidação”. (BRASIL, 1943).

espera de um dia útil para o aceite do trabalhador como dispõe o § 2º do mesmo artigo. São dinâmicas diferentes que, segundo a autora, inviabilizam tal enquadramento.

5.2 Hipótese do empreendedorismo

A segunda hipótese de classificação do trabalho sob demanda via plataformas digitais levantada por este estudo é a do empreendedorismo, sendo esta a mais defendida por quem almeja uma agenda mais liberal da política econômica nacional, sobretudo, neste caso, as próprias empresas controladoras dos aplicativos.

Tradicionalmente, a definição de empreendedorismo tem sido relacionada à ideia de *inovação*, por meio da criação de novos mercados e novos hábitos de consumo. (SCHUMPETER, 1997, p. 10). O *blog* oficial do SEBRAE de Santa Catarina, inclusive, adota essa concepção *schumpeteriana* ao tratar do assunto empreendedorismo, afirmando que se trata da “capacidade que uma pessoa tem de identificar problemas e oportunidades, desenvolver soluções e investir recursos na criação de algo positivo para a sociedade”. (SEBRAE/SC, 2021).

Mesmo com uma concepção mais abrangente, conceituações clássicas como a da *Harvard Business School* e do *Babson College* também enfatizam a ideia de inovação, seja de oportunidade de negócios, seja de criação de valor. (WRIGHT, 2010).

No atual contexto da quarta Revolução Industrial e da *gig economy*, entretanto, o termo empreendedorismo tem sido usado de forma pouco criteriosa, abarcando no seu significado uma série de outras concepções diversas da tradicional “figura do empresário-agente inovador schumpeteriano”, sendo genericamente utilizado como mero “sinônimo de assumir riscos da própria atividade”. (ABÍLIO, 2019, p. 1).

Para Clarissa Ribeiro Schinestsck (SCHINESTSCCK, 2020, p. 79), essa super promoção idealizadora do empreendedorismo consiste num fenômeno de “captura da subjetividade do trabalhador”, que recebe das empresas controladoras um tratamento ilusório que tenta convencê-lo de que é um microempresário parceiro, a quem incumbiria “providenciar todos os equipamentos necessários para o desenvolvimento do trabalho e arcar com os riscos daí decorrentes” (SCHINESTSCCK, 2020, p. 87).

Para a professora Ludmila Costhek Abílio, trata-se de uma manobra que – ao transferir “parte do gerenciamento do trabalho para o próprio trabalhador” – cria um “novo meio de controle, gestão e organização do trabalho”, fazendo exsurgir uma nova – e paradoxal – espécie de sujeito no polo hipossuficiente da relação de trabalho – mais

na aparência, menos na essência – a saber: o “gerente de si subordinado”. (ABÍLIO, 2019, p. 1).

Similar é o posicionamento dos autores Vitor Filgueiras e Ricardo Antunes (2020), que consideram o uso do termo “empreendedorismo” uma mera ocultação de “trabalho assalariado apresentada como ‘trabalho autônomo’”, capaz de iludir os ditos “empreendedores” no sentido de que, ao se imaginarem “proprietários de si mesmos”, não percebem que, na realidade, não passam de “proletários de si próprios”. (FILGUEIRAS; ANTUNES, 2020).

As gigantes do segmento de plataformas digitais Uber e Deliveroo (FILGUEIRAS; ANTUNES, 2020, p. 87), por sua vez, costumam utilizar a terminologia “contratante independente autônomo” (FILGUEIRAS; ANTUNES, 2020, p. 35) para se referir aos seus trabalhadores, uma postura providencial para quem busca abster-se de qualquer responsabilidade trabalhista.

O intuito, ao que tudo indica, é a redução de custos mediante transferência de risco e afastamento do vínculo empregatício, plasmado num contexto ampliado de precarização do trabalho. E, no que diz respeito à transferência do risco, tais práticas contrariam frontalmente um dos fundamentos da definição de empresa contratante de trabalhadores que é a sua assunção dos riscos inerentes à atividade econômica que desenvolve, o qual encontra assento no art. 2º da CLT, que define a figura do empregador.

Trata-se de circunstância, no mínimo, irônica, já que a ficção da personalidade jurídica surgiu justamente como forma de transferir das pessoas naturais empreendedoras para as pessoas jurídicas toda a carga dos riscos do negócio. Ou seja, o que se percebe no contexto da Indústria 4.0 é uma subversão da razão de ser da constituição de uma pessoa jurídica, pois o empresário primeiramente transfere os riscos do seu empreendimento e a sua responsabilidade pessoal a uma pessoa jurídica criada por ele para, em seguida, transferi-los novamente, desta vez para as pessoas físicas executoras das atividades fim do respectivo ramo de negócio.

Mesmo assim, conforme já explicitado no subtópico anterior, a jurisprudência brasileira tem caminhado no sentido de classificar esses trabalhadores de “plataformas virtuais” como autônomos, o que vem ao encontro dos interesses latentes nos discursos predominantes no meio empresarial digital. (MISKULIN, 2020, p. 113).

Esse persistente empenho em classificar os trabalhadores sob demanda por aplicativos como autônomos, ou empreendedores, se utiliza de *slogans* corporativos mistificadores, do tipo: “Mais do que nunca seu

sucesso depende só de você” (FILGUEIRAS; ANTUNES, 2020, p. 63); bem como tende a culpar os próprios trabalhadores pelo desperdício das “oportunidades” proporcionadas pelas plataformas digitais. (FILGUEIRAS; ANTUNES, 2020, p. 64). Mas o fato é que, dado o cenário de forte crise econômica vivenciado atualmente no Brasil, milhões de desempregados se veem forçados a buscar formas alternativas de subsistência, sendo os trabalhos da *gig economy* uma das opções disponíveis.

Significa dizer, apoiando-se nas palavras da empresária e jornalista Luana Génot, que o fenômeno de massificação de trabalhadores aderindo aos trabalhos sob demanda por aplicativos configura um quadro de empreendedorismo de necessidade, e não de oportunidade – este, revestido do sentido schumpeteriano de inovação descrito anteriormente. (GÉNOT, 2020).

Ou seja, o desemprego e a pobreza têm empurrado as pessoas de carne e osso a se aventurar no universo de um tipo de empreendedorismo que, na prática, trata-se de mero trabalho informal, o qual se apresenta, por um lado, desprovido dos direitos trabalhistas básicos de um emprego formal e, por outro, carente das vantagens que a formalização como microempreendedor individual (MEI)²⁹ pode oferecer, como, por exemplo, o acesso aos benefícios previdenciários.

Importa destacar, entretanto, que o cadastro no programa MEI, não obstante conceda benefícios ao cadastrado, também traz riscos inerentes à atividade empresária, sobretudo ao patrimônio pessoal do microempreendedor, pois nesta modalidade não há a criação de uma pessoa jurídica, mas, tão somente de um CNPJ, o que significa que a responsabilidade sobre as dívidas recai, de forma ilimitada, sobre o patrimônio pessoal do empresário MEI pessoa física.

Analisando a questão do empreendedorismo sob o prisma ideológico, resta evidente o viés neoliberal incorporado ao termo a partir da década de 1970 – no Brasil, a partir da década de 1990 –, quando passou a ser propalado como a panaceia para a “crise do desemprego”. (CARMO *et al.*, 2021, p. 1). Nesse sentido, a promoção do ideal do empreendedorismo também se coaduna com o ideal do Estado mínimo defendido pelos teóricos do neoliberalismo, pois responsabiliza o próprio

²⁹ “Figura criada pela Lei Complementar nº. 123/2006, arts. 18-A até 18-E, [...] Considera-se MEI o empresário individual a que se refere o art. 966 do Código Civil, que tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 81.000,00, optante pelo Simples Nacional e que não esteja impedido de se enquadrar nessa categoria.” (JÚNIOR, 2019).

indivíduo pelo seu fracasso material, isentando o Estado de qualquer responsabilidade pelas desigualdades sociais desveladas nos seus domínios. (CARMO *et al.*, 2021, p. 1).

E é justamente neste ponto do subtópico que replicar-se-á os princípios norteadores desta pesquisa, quais sejam, o da maior proteção possível à parte reconhecidamente hipossuficiente da relação contratual de trabalho em evidência, e a observância do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, ambos com assento pétreo na Constituição Federal de 1988.

Esse necessário resgate humanístico não pretende transmitir a ideia de que o empreendedorismo em si seja nocivo aprioristicamente. Muito pelo contrário, parece haver um consenso de que o espírito empreendedor humano tem sido o maior motor das revoluções tecnológicas que contribuíram para aumentar tanto a qualidade quanto a quantidade de vida humana em escala global. Tampouco deveria o tratamento dessa hipótese se ater ao aspecto ideológico que permeia a temática.

A partir dos conceitos capturados, o principal enfoque que se pretende dar à hipótese do empreendedorismo é o ontológico, aquele encartado na realidade fática em que se encontra inserida a grande maioria dos trabalhadores da *gig economy*. Em outros termos, a reflexão mais prudente a ser desenvolvida quando o problema é a subsistência de seres humanos – sobretudo num contexto de crise econômica e pandêmica – é se a solução é, de fato, viável quanto à sua efetividade.

Dito de forma mais clara, em que medida se espera evidenciar a prosperidade econômica – por meio do fomento ao empreendedorismo – de indivíduos descapitalizados, desprovidos de patrimônio robusto o suficiente para lhes servir de suporte diante dos riscos do empreendimento, reféns de uma política nacional de juros exorbitantes que inviabilizam o crédito justo, vulnerabilizados por uma crise econômica que já os atinge há alguns anos, e com flagrante hipossuficiência diante do poderio econômico das grandes empresas de aplicativos com quem estabelecem contrato?

A realidade que se apresenta parece ser um mau ponto de partida para iniciativas empreendedoras, sobretudo quando surgem como alternativa por pura falta de alternativa. Diante do cenário econômico atual, a hipótese da autonomia plena dos trabalhadores pela assunção da condição de empresários de si mesmos deveria se apresentar como opção disponível dentre outras opções mais seguras, ou opções mais adequadas à diversidade de situações e contextos às quais se inserem os trabalhadores *on-demand*.

Nesse sentido, iniciativas contrapostas à ideia da economia colaborativa das controladoras de aplicativos começam a vicejar. É o caso do “cooperativismo de plataforma” – “conceito utilizado pela primeira vez por Trebor Scholz, professor de cultura e mídia associado à *The New School* de Nova Iorque e autor do livro *Cooperativismo de Plataforma*” (SISTEMA OCB/AP, 2021) – que traz, como proposta basilar, a “democratização da economia *on-line* por meio da criação de plataformas digitais, cujo controle e exploração seriam feitos pelos próprios usuários”. (MISKULIN, 2020, p. 155).

Vários países já contam com cooperativas de plataforma em plena atividade. No Brasil também despontam algumas iniciativas cooperativistas, mas ainda de forma incipiente. Como exemplos de cooperativas em andamento pode-se citar: i) Senhoritas Courier: “coletivo de entregadoras mulheres e pessoas LGBT de São Paulo”; ii) Trans Entrega: “coletivo de entregadores trans”; iii) Pedal Express: “coletivo de mulheres entregadoras, lançado em 2020 em Porto Alegre”; iv) Contrate Quem Luta: “assistente virtual criado pelo MTST para conectar seus militantes a pessoas que precisam de serviços de diaristas, porteiros, músicos, pedreiros, manicures, cozinheira, eletricista, entre outros”. (DIGILABOUR, 2021).

Se a tônica do momento é o empreendedorismo, o advento das cooperativas de plataforma demonstra que as possibilidades podem ir muito além de meros empreendimentos individuais de fachada, movidos exclusivamente pela necessidade de pessoas vulnerabilizadas pelo desemprego e pelo empobrecimento, e que servem muito mais aos interesses de ocultação de trabalho assalariado do que aos ideais de dignidade do(a) trabalhador(a) e de melhora das suas condições de vida.

5.3 Hipótese alternativa

A terceira hipótese aventada por este estudo é o de construção de uma saída alternativa, seja híbrida, seja totalmente inovadora, para regular a relação de trabalho sob demanda por plataformas digitais. Desde que, evidentemente, seja diversa do reconhecimento de se tratar de emprego formal tradicional e da classificação como atividade empreendedora autônoma.

Mais uma vez importa reforçar as bases sobre as quais se assenta esta pesquisa, que, em primeira instância, visam a observar a proteção e a dignidade dos(as) trabalhadores (as), com fundamento no artigo 1º, inciso III, no artigo 3º, III, e no artigo 7º, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

Da mesma forma, cabe esclarecer que não se pretende tratar esta terceira hipótese como mera tese subsidiária das duas anteriores. Como se poderá perceber, há diversas possibilidades de classificação alternativa da relação de trabalho em comento, podendo, inclusive, cada uma delas ser objeto de estudo em apartado, e de forma mais aprofundada. Para esta pesquisa, importará, preponderantemente, elencar algumas das principais opções já trazidas ao debate público, destacando suas principais características.

Sendo assim, uma dentre as possibilidades é a de “classificação do trabalhador como autônomo dependente” (MISKULIN, 2020, p. 118) cuja implementação dependeria de uma ampliação do alcance da legislação trabalhista como forma de atingir toda uma categoria intermediária de trabalhadores, inseridos entre o labor subordinado e o autônomo. Essa foi a solução encontrada “pelo *London Employment Tribunals* no Reino Unido (*CASE n° 2202550Q/2015*)” (MISKULIN, 2020, p. 118), ao reconhecer os motoristas da empresa Uber como categoria intermediária. Trata-se de um típico exemplo de saída híbrida para o problema, que transita entre o emprego e a autonomia, e reconhece, ainda que de forma parcial, a existência do elemento subordinação ínsito a esse tipo de relação trabalhista.

Essa hipótese é corroborada ainda – conforme já mencionado no tópico 3.3 – pelo documento “*Frankfurt Paper on Platform-Based Work*”, extraído do “*workshop* internacional sobre estratégias sindicais” sediado em Frankfurt, na Alemanha, em 2016. Em suma, o documento defende uma conciliação entre os benefícios e facilidades propiciados pelo trabalho baseado em plataformas digitais e a preservação de direitos trabalhistas já conquistados e consolidados.

Ainda em sede de Direito comparado, outra perspectiva de classificação trazida à tona pela juíza do trabalho Ana Paula Miskulin é do denominado “trabalho parassubordinado”, admitido pioneiramente pela legislação trabalhista italiana nos idos de 1973, e que se caracteriza por ser um “trabalho prevalentemente pessoal”, com “continuidade, coordenação e colaboração” (MISKULIN, 2020, p. 120), mas desprovido do elemento subordinação. Nesse tipo de relação, há uma margem maior de liberdade concedida ao trabalhador para a operacionalização das tarefas, além da concessão de alguns direitos trabalhistas comuns aos empregados formais, como a possibilidade de acesso à Justiça do Trabalho, “seguro contra acidentes de trabalho e doenças profissionais, direito de greve e de liberdade sindical, além de fazerem jus aos benefícios previdenciários”. (MISKULIN, 2020, p. 122). Ocorre, entretanto, que estudos posteriores concluíram que o trabalho

parassubordinado, em vez de ampliar o alcance do Direito do Trabalho, resultou num efeito contrário ao pretendido, impelindo trabalhadores aptos à formalidade para a semi-informalidade da parassubordinação MISKULIN, 2020, p. 127).

Sucintamente, outros exemplos estrangeiros desta forma híbrida – ou mista – de classificação, denominada *autônomo dependente*, são: **i)** a categoria dos trabalhadores considerados “assemelhados ao empregado, na Alemanha”, os quais conjugam autonomia pessoal e laboral com dependência econômica da empresa contratante; **ii)** a figura do *worker*, no Reino Unido, que, apesar das dificuldades de enquadramento, “são os que possuem mais direitos no campo material, em comparação com o Direito italiano, alemão, português e espanhol”; **iii)** o TRADE (Trabalhador Autônomo Economicamente Dependente), na Espanha; **iv)** as “situações equiparadas em Portugal”, consideradas mais avançadas na proteção dos trabalhadores autônomos com dependência econômica se comparadas à legislação trabalhista brasileira”. (MISKULIN, 2020, p. 129-149).

Outra alternativa de enquadramento jurídico das diferentes formas de trabalho *uberizado* é a da via legislativa, mediante a criação de um estatuto próprio de proteção dos trabalhadores sob demanda por aplicativos. Essa perspectiva como a solução para o problema em análise já é tema de proposta de lei no Brasil.

É o caso do Projeto de Lei 3748/20 – de autoria da Deputada Federal Tábata Amaral (PDT-SP) – que visa a instituir “o regime de trabalho sob demanda”, sob a justificativa de que “a legislação e as políticas públicas atuais são insuficientes para garantir proteção social a esses trabalhadores”. (MACHADO, 2020).

A parlamentar elenca três objetivos principais da proposta: **i)** “determinar um nível de proteção social”; **ii)** “assegurar um patamar remuneratório”; **iii)** “assegurar condições mínimas de trabalho, por meio de medidas para redução dos riscos à saúde e à segurança desses trabalhadores e ações para prevenção do assédio, da violência e da discriminação”. (MACHADO, 2020).

O texto do projeto de lei, em tramitação na Câmara dos Deputados, traz “normas específicas para esse novo regime”, o qual não estará submetido aos dispositivos da CLT, exceto no que tange às “convenções coletivas de trabalho e das multas e processos administrativos”. (MACHADO, 2020). E inclui ainda:

[...] o direito à licença-maternidade; ao afastamento remunerado em caso de incapacidade temporária

por doença ou acidente de trabalho; e ao seguro-desemprego nos casos em que a pessoa presta serviços de forma não eventual e cumpre um período de carência de 15 meses com remuneração igual ou superior ao salário mínimo.

A remuneração não poderá ser inferior ao salário mínimo por hora, e poderá haver indenização dos custos arcados pelo trabalhador (incluindo insumos e equipamentos de proteção). Direitos previstos na Constituição – como repouso semanal remunerado, férias com adicional de 1/3 e 13º salário – serão calculados de forma proporcional. (Agência Câmara de Notícias - 2020).

Atualmente, o Projeto de Lei 3748/20, que tramita na Câmara dos Deputados, aguarda apreciação conclusiva pelas comissões, com último despacho datado do dia 09 de dezembro de 2020. (MACHADO, 2020).

Outro projeto de Lei Federal que merece destaque é o PL 4172/2020, de autoria do deputado Henrique Fontana (PT/RS). Mais restritivo, abrange apenas os trabalhos de “transporte individual privado ou de entrega de mercadorias”. Como ponto de destaque desta proposição tem-se a previsão da possibilidade de “reconhecimento do vínculo empregatício”, caso estejam presentes seus requisitos elencados no seu art. 13, *caput* e § 1º. (MISKULIN, 2020, p. 172).

Como se percebe, pensar em uma saída alternativa – diversa do emprego e do empreendedorismo – para o problema da falta de regulação do trabalho sob demanda via plataformas digitais descortinou uma riqueza de possibilidades, tanto em sede de Direito comparado como nas iniciativas legislativas nacionais.

O desafio que se apresenta doravante é, portanto, o de capturar a essência de cada tópico desenvolvido e, sobretudo, das hipóteses aventadas por esta pesquisa bibliográfica, e elaborar a resposta mais apta a contribuir com as discussões acerca do problema do desamparo jurídico suportado pelos(as) trabalhadores(as) sob demanda via plataformas digitais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vencidas as etapas de delimitação e construção teóricas, alicerçadas por um rol abalizado de autores do Direito do Trabalho, é chegado o momento de responder à pergunta central deste estudo.

Partindo-se da premissa de se obter a maior proteção e valorização possível dos trabalhadores, em respeito aos princípios fundamentais da dignidade da pessoa humana e dos valores sociais do trabalho, e do direito fundamental à melhoria da sua condição social, todos assentados na Constituição Cidadã, a hipótese do emprego formal se apresenta como a classificação ideal.

Essa conclusão é substancialmente reforçada pelo posicionamento consistente e contundente da doutrina consultada, que majoritariamente reconhece a existência de subordinação no processo laborativo em análise e, conseqüentemente, o vínculo empregatício ínsito nas relações de trabalho sob demanda por meio de plataformas digitais.

Em outra perspectiva, se o propósito for de cunho mais pragmático e realista, atendo-se, preponderantemente, à conjuntura sócio-econômica e política em curso no país, e considerando: **i)** a urgência na solução do problema do desamparo legal suportado pelos trabalhadores de aplicativos, agravado sobremaneira pela pandemia da Covid-19; **ii)** a orientação que a jurisprudência brasileira tem adotado no sentido do não reconhecimento do vínculo empregatício; **iii)** o sucesso auferido pelos recentes ataques aos direitos trabalhistas que resultaram na reforma de 2017; e **iv)** a dificuldade de se conseguir consenso político em matérias que tenham relação direta com os interesses das elites econômicas nacionais, este pesquisador inclina-se a reconhecer que a hipótese alternativa, de criação de um estatuto próprio de proteção aos trabalhadores *on-demand*, seja a melhor solução.

REFERÊNCIAS

ABÍLIO, Ludmila Costhek. De motoboy invisível a entregador organizado: *uberização* e o trabalhador *just-in-time* na pandemia. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; POCHMANN, Márcio (org.). **Devastação do trabalho**: a classe do labor na crise da pandemia. Brasília: Gráfica e Editora Positiva: CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação e Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente, 2020.

ABÍLIO, Ludmila Costhek. Uberização: do empreendedorismo para o autogerenciamento subordinado. **Psicoperspectivas**, v. 18, n. 3 Valparaíso, nov. 2019. Disponível em: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-69242019000300041&script=sci_arttext. Acesso em: 29 jul. 2021.

ANTUNES, Ricardo (org.). **Uberização, trabalho digital e Indústria 4.0**. São Paulo: Boitempo, 2020.

ANTUNES, Ricardo. Trabalho intermitente e uberização do trabalho no limiar da Indústria 4.0. *In*: ANTUNES, Ricardo (org.). **Uberização, trabalho digital e Indústria 4.0**. Tradução: Murilo van der Laan e Marco Gonsales. São Paulo: Boitempo, 2020.

ARAÚJO, Eneida Melo Correia de. A importância da Consolidação das Leis do Trabalho e a preservação do acervo documental do Tribunal Regional do Trabalho da Sexta Região. **Revista TRT 6**, v. 23, n. 40, p. 37-51, 2013.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 maio 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 5.452 de 1º de Maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, [1943]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 21 maio 2021.

CALVETE, Cássio da Silva; HORN, Carlos Henrique (org.). **A quarta revolução industrial e a reforma trabalhista: impactos nas relações de trabalho no Brasil**. Porto Alegre: CirKula, 2020.

CARMO, Luana Jéssica Oliveira *et al.* O empreendedorismo como uma ideologia neoliberal. **Cad. EBAPE.BR**, v. 19, n. 1, Jan-Mar 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/HY7NpJpmW6vh6sKX3YdCrSd/#>. Acesso em: 15 ago. 2021.

CARVALHO, Sandro Sacchet de. Uma visão geral sobre a reforma trabalhista. **Mercado de trabalho**, n. 63, p. 82-94, out. 2017. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8130/1/bmt_63_vis%c3%a3o.pdf. Acesso em: 15 jun. 2021.

COLNAGO, Lorena de Mello Rezende. Trabalho intermitente – Trabalho “Zero Hora” – Trabalho fixo descontínuo. **Trabalho Intermitente**, v. 8, n. 74, p. 27-35, 2019. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/123410/2017_colnago_lorena_trabalho.pdf?sequence=1&isAllowed=n. Acesso em 16 jun. 2021.

FILGUEIRAS, Vitor; CAVALCANTE, Sávio. Um novo adeus à classe trabalhadora? *In*: ANTUNES, Ricardo (org.). **Uberização**, trabalho digital e Indústria 4.0. Tradução: Murilo van der Laan e Marco Gonsales. São Paulo: Boitempo, 2020.

FILGUEIRAS, Vitor; ANTUNES, Ricardo. Plataformas digitais, uberização do trabalho e regulação no capitalismo contemporâneo. *In*: ANTUNES, Ricardo (org.). **Uberização, trabalho digital e Indústria 4.0**. Tradução: Murilo van der Laan e Marco Gonsales. São Paulo: Boitempo, 2020.

GÉNOT, Luana. O Globo. **Empreendedorismo de oportunidade e de necessidade**. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/ela/luana-genot-empreendedorismo-de-oportunidade-de-necessidade-24454522>. Acesso em: 15 ago. 2021.

GENTILE, Fábio. A “*Carta del lavoro*” fascista: um modelo para o Brasil nacional-desenvolvimentista de Getúlio Vargas. **Revista Urutágua** - Revista Acadêmica Multidisciplinar. Universidade Estadual de Maringá (UEM), n. 36, p. 98-118, jun./nov. 2017.

GIOVANAZ, Daniel. Motorista de aplicativo: entenda decisões de 5 países que começam a garantir direitos. Manipulando a jurisprudência no Brasil. **Brasil de Fato**, São Paulo, SP, 01 maio 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/05/01/motorista-de-aplicativo-entenda-decisoes-de-5-paises-que-comecam-a-garantir-direitos>. Acesso em: 16 ago. 2021.

GRAHAM, Mark; ANWAR, Mohammad Amir. Trabalho digital. *In*: ANTUNES, Ricardo (org.). **Uberização, trabalho digital e Indústria 4.0**. Tradução: Murilo van der Laan e Marco Gonsales. São Paulo: Boitempo, 2020.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo**: história e implicações. Tradução: Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

JORGE NETO, Francisco Ferreira; CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: Atlas, 2009.

JÚNIOR, Ricardo. MEI: O que é e como funciona o Microempreendedor Individual, **Jornal Contabil**, 2019. Disponível em: <https://www.jornalcontabil.com.br/mei-o-que-e-e-como-funciona-o-microempreendedor-individual/>. Acesso em: 15 ago. 2021.

MACHADO, Ralph. Proposta cria regime de trabalho sob demanda para aplicativos de serviços: projeto vale para motoristas, entregadores e demais categorias profissionais que atuam por meio de empresas de aplicativo. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, DF, 16 jul. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/675940-proposta-cria-regime-de-trabalho-sob-demanda-para-aplicativos-de-servicos/>. Acesso em: 16 ago. 2021.

MARANHÃO, Ney; SAVINO, Thiago Amaral Costa. Tecnologia e Disrupção: O mundo do trabalho no contexto da Quarta Revolução Industrial. *In*: LEAL, Carla Reita Faria; MARANHÃO, Ney; PADILHA, Norma Sueli. **Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente do Trabalho**: discussões contemporâneas. Cuiabá: EdUFMT, 2021.

MARIN, Pedro. “**Breque dos apps**” é movimento mais importante em meses. *In*: Revista Ópera; 24 jul. e 2020. Disponível em: <https://revistaopera.com.br/2020/07/24/breque-dos-apps-e-movimento-mais-importante-em-meses>. Acesso em: 30 jun. 2021.

MARTINEZ, Luciano. **Curso de Direito do Trabalho**: relações individuais, sindicais e coletivas do trabalho. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do Trabalho**. 34. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MENEZHINI, Nancy Vidal. Trabalho de plataforma na Dinamarca: O modelo de mercado de trabalho nórdico e o direito laboral dinamarqueses frente à economia de plataforma e à *uberização*. *In*:

ORSINI, Adriana Goulart de Sena, CHAVES JÚNIOR, José Eduardo de Resende; MENEGHINI, Nancy Vidal. (orgs.) **Trabalhadores *plataformizados* e o acesso à justiça pela via dos direitos**: regulações e lutas em países das Américas, Europa e Ásia voltadas ao reconhecimento, redistribuição e representação. Belo Horizonte: Expert, 2021.

MISKULIN, Ana Paula Silva Campos. **Possibilidades regulatórias para a concessão de uma proteção jurídico-laboral aos trabalhadores sob demanda em plataformas digitais**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

NOGUEIRA, Eliana dos Santos Alves. **O Contrato de Trabalho Intermitente na reforma trabalhista brasileira**: contraponto com o modelo italiano. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, n. 51, p. 127-148, 2017.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; POCHMANN, Márcio (org.). **Devastação do trabalho**: a classe do labor na crise da pandemia. Brasília: Gráfica e Editora Positiva: CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação e Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia geral da ONU. (1948). "**Declaração Universal dos Direitos Humanos**" (217 [III] A). Paris.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *World Employment and Social Outlook*, 2021: **Rápido crescimento da economia digital exige uma resposta política coerente**. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_773082/lang--pt/index.htm. Acesso em: 17 jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Relatório Inicial para a Comissão Mundial sobre o Futuro do Trabalho**. 2017. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_682688.pdf. Acesso em: 17 ago. 2021.

PETRY, Júlia Dumont; SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio. **A renda básica emergencial e o trabalho intermitente**: uma problematização terminológica à luz da lei 13.982/202. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

PRAUN, Luci; ANTUNES, Ricardo. A demolição dos direitos do trabalho na era do capitalismo informacional-digital. *In*: ANTUNES, Ricardo (org.). **Uberização, trabalho digital e Indústria 4.0**. Tradução: Murilo van der Laan e Marco Gonsales. São Paulo: Boitempo, 2020.

RIBEIRO, Breno Lucas de Carvalho. Trabalhadores da Uber na Colômbia e no Brasil: entre precariedades e regulações. *In*: Organizadores: ORSINI, Adriana Goulart de Sena; CHAVES JÚNIOR, José Eduardo de Resende; MENEGHINI, Nancy Vidal. **Trabalhadores plataformizados e o acesso à justiça pela via dos direitos**: regulações e lutas em países das Américas, Europa e Ásia voltadas ao reconhecimento, redistribuição e representação. Belo Horizonte: Expert, 2021.

SANTOS, Artur Henrique S.; JAKOBSEN, Kjeld A. O trabalho nas atuais transformações da globalização capitalista. *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade; POCHMANN, Márcio (org.). **Devastação do trabalho**: a classe do labor na crise da pandemia. Brasília: Positiva: CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação e Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente, 2020

POCHMANN, Márcio (org.). **Devastação do trabalho**: a classe do labor na crise da pandemia. Brasília: Positiva: CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação e Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente, 2020.

SARAIVA, Renato. **Direito do trabalho**: versão universitária. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2010.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. Tradução a partir do texto em língua inglesa de Maria Sílvia Possas. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SCHWARZ, Rodrigo Garcia. **Curso de iniciação ao Direito do Trabalho**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

SEBRAE/SC. **Mas afinal, o que é empreendedorismo?** Publicado em 29 de junho de 2021. Disponível em: <https://atendimento.sebrae-sc.com.br/blog/o-que-e-empreendedorismo/>.

SISTEMA OCB/AP. **Conheça o cooperativismo de plataforma**. Disponível em: <https://amapa.coop.br/conheca-o-cooperativismo-de-plataforma/#>. Acesso em: 17 ago. 2021.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. **Curso de direito do trabalho: teoria geral do direito do trabalho**. Parte I. São Paulo: LTr, 2011. v. I.

WOODCOCK, Jamie. **Panóptico algorítmico da Deliveroo: mensuração, precariedade e a ilusão do controle**. In: ANTUNES, Ricardo (org.). *Uberização, trabalho digital e Indústria 4.0*. Tradução: Murilo van der Laan e Marco Gonsales. São Paulo: Boitempo, 2020.

WRIGHT, James Terence Coulter; SILVA, Antonio Thiago Benedete; SPERS, Renata Giovinazzo. O Mercado de Trabalho no Futuro: uma discussão sobre profissões inovadoras, empreendedorismo e tendências para 2020. **RAI - Revista de Administração e Inovação**, v. 7, n. 3, jul./set. 2010, p. 174-197. Universidade de São Paulo; São Paulo, 2010.

PROJETOS DE LEI ACERCA DO AUXÍLIO-FUNERAL MEDIANTE A PANDEMIA COVID-19 NO BRASIL

Irla Mary Brito da Silva³⁰

Resumo

Neste artigo analisaremos o auxílio-funeral, um benefício previdenciário eventual, pago às famílias dos segurados da Previdência Social para reembolsar ou custear despesas funerárias, como traslado, velório, urna, sepultamento. Contudo, o benefício foi extinto em 1991, aos contribuintes do INSS, hoje sendo devido apenas aos servidores públicos federais (os estaduais e municipais dependem de lei específica) e militares. O advindo da pandemia COVID-19 coloca em perspectiva projetos de lei em relação ao auxílio-funeral, um benefício eventual aos indivíduos que faleceram em decorrência do coronavírus durante o período de vigência de estado de calamidade pública que assola o país desde abril de 2020, principalmente às famílias em vulnerabilidade social e econômica. Neste intento apresentaremos dois Projetos de Lei que tramitam no Congresso Brasileiro, um no Senado Federal e o outro na Câmara dos Deputados, em relação ao direito ao auxílio-funeral às vítimas da COVID-19.

Palavras-chave: Projeto de Lei. Auxílio-funeral. COVID-19.

BILLS ABOUT FUNERAL ASSISTANCE DURING THE COVID-19 PANDEMIC IN BRAZIL

Abstract

In this article it will be analyzed the funeral allowance, an eventual social security benefit, paid to the families of Social Security insured people for reimbursement or payment of funeral expenses, such as transfer, wake, urn, burial. However, the benefit was extinguished in 1991 to Brazilian Social Security (INSS) taxpayers, except to federal public servants (state and municipal ones depend on specific law) and military personnel, who are still entitled to. The result of the COVID-19 pandemic puts into perspective projects of law in relation to funeral assistance, an eventual benefit to individuals who died as a result of the coronavirus during the period determined as public calamity that has plagued the country since April 2020, mainly to families in social and economic vulnerability. In this attempt, it will be presented two projects of laws that are being processed in the Brazilian Congress, one in the Federal Senate and the other in the

³⁰ Acadêmica do curso de Direito da FURG

Chamber of Deputies, in relation to the right to funeral assistance for victims of COVID-19.

Keywords: Bill. Funeral assistance. COVID-19

1 INTRODUÇÃO

O auxílio-funeral era um benefício previdenciário eventual para o momento morte, sua concessão seria para aqueles na qualidade de segurados e seus dependentes pela Previdência Social, de modo universal, pago aos beneficiários para reembolso ou custeio das despesas funerárias, e tinha sua origem no Direto Previdenciário. Contudo, a partir da década de 1990, com as reestruturações na legislação que regulamentava tal benefício o mesmo sofre cortes nos gastos e seletividade no público, e, por fim, é extinto em 1991 e até hoje nenhum outro foi implementado para fim de política pública.

Historicamente, é a partir do Decreto nº 35.448/54, que aprovou o Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, o benefício previdenciário eventual chamado auxílio-funeral é instituído, possuía caráter contributivo e atendia aos segurados e seus dependentes, em seu artigo 20, I, *f*, e seu objetivo no art. 38:

Art. 38. O auxílio-funeral garantirá a quem custear o funeral do segurado a indenização das despesas comprovadamente feitas para esse fim, até o valor do salário-mínimo de adulto vigente na localidade onde se realizar o enterramento.

Depois será regulado pela Lei nº 3.807/60 – Lei Orgânica da Previdência Social – no arts. 22, 44, 64, também como direito previdenciário, de caráter contributivo e atendia aos segurados e seus dependentes. A partir de 1990, através do prisma neoliberal, as políticas sociais sofreram cortes, sendo suas áreas de atuação redirecionadas e efetivando a redução do papel do Estado no campo social.

Isto gera alterações nas provisões sociais existentes: nos benefícios sociais, juntamente nos programas sociais em geral e mesmo no sistema de seguro social, no que tange à redução em seu caráter de universalidade e seu enfoque específico de desenvolvimento, tendo essa responsabilidade sido transferida, quando necessário e/ou possível, à iniciativa privada e à sociedade civil. Fazia-se necessário, a mando do sistema econômico e da "nova" ideologia política em vigor, reformar o sistema de proteção social existente, em que a

privatização, a descentralização e a focalização das atenções eram o pano de fundo de tal reforma (BOVOLenta, 2011, p. 370).

E, com isso, mas ainda dentro do escopo da Previdência Social é tratado pela Lei nº 8.213/91, como traz o art. 1º:

Art. 1º. A Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou **morte** daqueles de quem dependiam economicamente (grifos nossos).

Nas disposições transitórias da mesma Lei se definiria quem possuiria direito sobre tal auxílio a partir dos rendimentos, na ocasião de até três salários-mínimos, para quando do advento da nova Lei sobre Assistência Social (a posterior LOAS de 1993):

Art. 141. Por morte do segurado, com rendimento mensal igual ou inferior a Cr\$ 51.000,00 (cinquenta e um mil cruzeiros), será devido auxílio-funeral, ao executor do funeral, em valor não excedente a Cr\$17.000,00 (dezesete mil cruzeiros).

Em reais hoje convertidos, seria um valor em torno de R\$ 915,05, ou seja, apenas os segurados pobres teriam direito sobre tal auxílio, demonstrando seletividade dentro da universalidade que deveria permear a Previdência Social. Também determinava o repasse de tal benefício para o guarda-chuva da Assistência Social (art. 141, § 2º): “O pagamento do auxílio- funeral ficará sob a responsabilidade da Previdência Social até que entre em vigor lei que disponha sobre os benefícios e serviços da Assistência Social”, conforme os termos do art. 203 da CF/88 “[...] prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social [...]”.

Como se percebe, a ideia era expandir tal benefício com a nova Lei que disporia sobre benefícios e serviços da Assistência Social, sob o evento que ensejava o direito sobre ele, neste caso a morte, que passaria a bastar quando unida a necessidade econômica presumida conforme parâmetros legais, à sua concessão. Porém, o benefício fora

extinto, em seu amplo aspecto tal como preconizado na Previdência Social, não ficando nenhum outro como substituto.

2 AUXÍLIO-FUNERAL NA LOAS (LEI Nº 8.742 /1993) E NO DECRETO Nº 6.307/2007

Com a primeira menção a extinção do auxílio-funeral em 1991, a retomada do benefício eventual aos segurados, enquanto um direito previdenciário, como outrora, não se concretiza na LOAS. Os benefícios eventuais serão retomados como de assistência social, como direito do cidadão, no art. 22:

Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do SUAS e são **prestadas aos cidadãos** e às famílias em virtude de nascimento, **morte**, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

§ 1º **A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão definidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios** e previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais, com base em critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social (grifos nossos).

Ainda no art. 22, a LOAS previa que os benefícios eventuais poderiam ser concedidos às famílias cuja renda mensal per capita fosse inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo. O limite de renda de 1/4 para concessão do benefício eventual foi suprimido do art. 22 da LOAS com a promulgação da Lei 12.435 de 6 de julho de 2011 (§1º). E a União entrará através do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) como cofinanciador, **no que couber**, nos benefícios eventuais (art. 30-A, grifos nossos).

Contudo, o Decreto nº 6.307/07 dispõe sobre os benefícios eventuais, inclusive o auxílio-funeral, como traz no art. 1º: “Benefícios eventuais são provisões suplementares e provisórias, prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, **morte**, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública” (grifos nossos).

E em seu artigo 2º, ao coadunar com o art. 4º da LOAS, se inclui entre os princípios do SUAS (Sistema Único de Assistência Social): “VII

- **afirmação dos benefícios eventuais como direito relativo à cidadania**” (grifos nossos). Pode-se ver aqui que há uma expansão sobre o benefício eventual auxílio-funeral, pois quando alçado a direitos relativos à cidadania deixa-se de ser exclusivo para assegurados do INSS, e compreende o direito à vida e à morte digna a todos. Contudo, como referido no art. 1º o mesmo é cerceado apenas a situações específicas, como colocam Serau Jr e Costa (2020, s/p):

Concedidos para idosos e deficientes que não possuam meios de proverem suas subsistências. Os auxílios nascimento e funeral são exemplos de benefícios eventuais, concedidos aos hipossuficientes e necessitados quando da ocorrência de um destes eventos. São também aqueles benefícios concedidos em decorrência de fatores da natureza, tais como enchentes, secas, por exemplo, que agravam justamente a vida dos mais pobres e necessitados de auxílio e proteção social nestes momentos da vida.

E no artigo 4º mostra-se em quê atenderá o auxílio-funeral, prioritariamente: I - a despesas de urna funerária, velório e sepultamento; II - a necessidades urgentes da família para enfrentar riscos e vulnerabilidades advindas da morte de um de seus provedores ou membros; e III - a ressarcimento, no caso da ausência do benefício eventual no momento em que este se fez necessário. Embora os incisos I e III já estivesse no escopo dos gastos transitórios e eventuais da causa morte, o inciso II deixa vago sobre o que seria tais ‘necessidades urgentes’ providas e quais ‘riscos e vulnerabilidades advindas’ para a família falecido.

Nos artigos 13, 14 e 15 da LOAS mostra-se a descentralização quanto a gestão e aos recursos destinados aos benefícios eventuais sob responsabilidade dos Estados, DF e Municípios, mediante aos critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social, sendo a União meramente cofinanciador através do FNAS.

Enquanto benefício eventual sob a responsabilidade da Previdência social, o auxílio-funeral se extinguiria nesse momento (art. 40 da LOAS), pois cumpriu o que estava na Lei 8.213/91, art. 141, e passou a ser de escopo da Assistência Social. Contudo, e por força do parágrafo único do artigo 40 da LOAS: "a transferência dos beneficiários do sistema previdenciário para a assistência social deve ser estabelecida de forma que o atendimento à população não sofra solução de

continuidade", o auxílio-funeral continua sob a responsabilidade da Previdência, e tanto é assim que continua a ser concedidos pelo INSS.

Pois, como menciona Ribeiro (2013, p. 4), mesmo com o Decreto nº 1.744/95, cujo art. 39 tornava "extintos o auxílio-natalidade, o auxílio-funeral e a renda mensal vitalícia" a partir de 1º de janeiro de 1996. Contudo, o autor ainda salienta:

No que tange à RMV, esse dispositivo dava cumprimento ao art. 40 da LOAS; no que se refere aos dois benefícios ora em tela, porém, infringia-a acintosamente, visto que a condição por ela imposta para que fossem extintos não se verificara. Ultrapassa o escopo deste artigo tentar compreender que fatores psicossociais possibilitaram ao governo de então, em ambiente de normalidade institucional, determinar que dois benefícios da Seguridade Social seriam extintos dali a vinte dias e substituídos por nada, sem que se verificasse reação alguma por parte da comunidade política e jurídica ou da chamada sociedade civil. Mas o fato é que, ainda que os auxílios natalidade e funeral continuassem devidos *de jure*, sua extinção se operou *de facto*, deixando o INSS de concedê-los a partir da data fixada no decreto.

Mesmo depois, quando o Executivo exara uma MP nº 1.523/96, reeditada até ser convertida em Lei nº 9.528/1997. A referida MP determinou (art. 15) a revogação dos arts. 140 e 141 da Lei 8.213/91, confirmada no art. 14 da lei resultante da conversão. E mesmo assim os auxílios nascimento e funeral não estariam extintos, pois de acordo com o autor (2012):

É que, em meio a tudo isso, permaneceu intacto – e encontra-se em vigor ainda hoje – o art. 40 da LOAS, que impõe, para a extinção desses benefícios, uma condição que ainda não se cumpriu: a implantação deles no âmbito da Assistência conforme determinado no art. 22, também incólume para o que aqui importa. Igualmente intacto está o parágrafo único (hoje renumerado para 1º) do art. 40, que veda qualquer solução de continuidade na transferência de

beneficiários da Previdência para a Assistência (idem).

Com isso, o autor conclui que extinguiu-se uma Lei – 8.213/91 –, contudo não se extingue a outra – LOAS – e segue os benefícios eventuais sob o guarda-chuva da Previdência Social, mesmo com sua completa extinção desde o ano de 1996.

Face à Loas, a Previdência Social (sem justificativas ou argumentos) deixou, simplesmente, de conceder o auxílio-natalidade e auxílio-funeral para o qual o trabalhador formal contribuiu e que vinha sendo reduzido desde 1991 pelo corte salarial. Do mesmo modo, até hoje eles não foram devidamente fixados no campo da assistência social, isto é, foram transferidos e tornaram-se por vezes esquecidos no conjunto dos municípios brasileiros. Sua trajetória mostra que são benefícios construídos historicamente e legalmente constituídos em legislações, destinados a priori à categoria formal de trabalho e ampliados a posteriori pela Lei Orgânica da Assistência Social aos usuários e/ou público-alvo dessa política pública. (BOVOLENTA, 2011, p. 372).

A autora afiança que neste traslado de uma Lei para outra, apenas o BPC teve a devida regulamentação realizada a partir de 1996, e obteve foco de políticas públicas, o que não aconteceu com os benefícios eventuais (auxílios nascimento e morte). O que pode ter contribuído para o encerramento abrupto de tais benefícios seria a descentralização da gestão dos benefícios, pois enquanto o BPC ficou sob responsabilidade da União, os benefícios eventuais ficaram a cargo de Estados e Municípios, até mesmo pelo seu caráter eventual. “Fato é que tais benefícios deixaram simplesmente de ser ofertados junto ao sistema previdenciário e se soma a isso que, ao irem para a assistência social, não foram qualificados, formatados e implementados, mas sim esquecidos e tratados à margem da Loas (idem, p. 375)”.

Podemos entender que mesmo sem sua extinção, de acordo com Ribeiro (2013), o auxílio-funeral deixa de existir sem nenhuma comoção pública, seja política, seja da sociedade civil, sem nenhuma explicação, sem nenhuma penalidade. Simplesmente nem a Previdência Social, tampouco a Assistência Social, os provêm aos cidadãos, podemos

entender que a população segue lesada e desassistida em seus direitos a mais de duas décadas.

3 PROJETOS DE LEI ACERCA DO AUXÍLIO-FUNERAL MEDIANTE A PANDEMIA COVID-19

A) Legislação no âmbito federal

A Secretaria Nacional de Assistência Social atrelado ao Ministério da Cidadania emitiu uma Portaria no dia 15 de abril de 2020 aprovado como Nota Técnica nº 20/2020 sobre orientações gerais acerca da regulamentação, gestão e oferta de benefícios eventuais no contexto de enfrentamento aos impactos da pandemia da COVID-19, causada pelo novo coronavírus, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

No ponto 3.3 a Portaria destaca o que seria calamidade pública, momento no qual os benefícios eventuais devem ser acionados, como já vimos na LOAS. No 3.4 afiança que a pandemia COVID-19 é vista como calamidade pública, por ser uma situação “que causam perdas, riscos e danos à integridade pessoal e familiar, razão pela qual demandam respostas imediatas do Poder Público como a prestação de benefícios eventuais” (3.5).

No ponto 4 exara orientações gerais em relação aos benefícios eventuais nas situações de calamidade pública e emergência, tal como o momento vivenciado com a pandemia COVID-19. No 4.1 institui o Município como único responsável e competente para regulamentar a oferta dos Benefícios Eventuais e no 4.2 inclui 9 incisos sobre elementos importantes que devem ser considerados da oferta dos benefícios eventuais:

I - O benefício eventual deve ser concedido na forma de pecúnia e/ou bens de consumo, em caráter provisório; II - Seu valor deve ser fixado de acordo com o grau de complexidade do atendimento de vulnerabilidade e risco pessoal das famílias e indivíduos atingidos e/ou afetados; III - A oferta de benefícios eventuais em bens, na situação de calamidade em decorrência da pandemia da COVID-19, deve estar em conformidade com as necessidades e demandas dos requerentes e com a realidade local. Podem ser bens normalmente concedidos em situação de vulnerabilidade temporária, como o alimento, assegurando-se a

qualidade do bem ofertado. Em termos de garantia de proteção social, é mais importante considerar a situação de vulnerabilidade vivenciada pelas pessoas, as ameaças e os riscos que se impõem do que a oferta de um ou de outro bem específico; IV - Os benefícios devem ser ofertados de forma integrada com os serviços da política de Assistência Social, além dos programas, projetos e demais benefícios do SUAS, observando as regras dispostas na Portaria nº 337 do Ministério da Cidadania, de 24 de março de 2020, quanto às medidas e condições que garantam a segurança e a saúde dos usuários e profissionais do Sistema Único de Assistência Social-SUAS; V - As provisões relativas a programas, projetos, serviços e benefícios diretamente vinculados ao campo da saúde, educação e das demais políticas setoriais não se incluem na modalidade de benefícios eventuais da assistência social (art. 9º do Decreto nº 6.307/2007; art. 1º da Resolução CNAS nº 39/2010); VI - A equipe técnica responsável pela concessão de benefícios eventuais é quem deve avaliar a forma mais adequada da prestação do benefício, conforme regulamento local, assegurando sua integração às ações da rede socioassistencial e ações de outras políticas públicas, mediante articulação feita pela gestão local; VII - O benefício eventual requer comprometimento orçamentário e qualificação técnica para sua prestação, devendo ocorrer preferencialmente no contexto do trabalho social com famílias no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), respeitando-se o disposto na Portaria MC nº 337/2020 quanto ao cuidado e à prevenção da transmissão da COVID-19 na realização dos serviços socioassistenciais; VIII - A provisão do benefício eventual deve ser ágil e garantida, realizada na perspectiva do direito e livre de qualquer atuação assistencialista ou de exigências que provoquem constrangimento aos usuários. Não podem ser exigidas contrapartidas para essa oferta e os critérios de acesso devem ser amplamente divulgados. Também são vedadas quaisquer formas complexas e vexatórias de comprovação de pobreza para a sua prestação; e IX

- O objetivo da oferta de benefícios eventuais é assegurar a dignidade e a reconstrução da autonomia familiar e pessoal, respeitadas as responsabilidades fundamentais das políticas de Assistência Social, de Saúde, Segurança Pública, Defesa Civil, Habitação, entre outras. Isso significa que as políticas devem manter diálogo para o melhor atendimento aos cidadãos, evitando sobreposição ou lacuna de ações.

Da leitura dos dispositivos acima podemos entender que o SUAS é chamado tão somente para realizar ações com o objetivo de atender os contemplados pelos benefícios eventuais, não para coordenar junto aos entes federados como normatizado pelo LOAS. Que a competência e, conseqüentemente, a responsabilidade recai tão somente aos Municípios, os Estados são citados tão somente no ponto 8 como cofinanciadores, já que são os que provêm os recursos de acordo com art. 13 da LOAS, mas esquecem-se do inciso III do mesmo artigo: **“atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência”** (grifos nossos). É que a União tão somente demanda as ações técnicas e as responsabilidades que devem ser realizadas pelos Municípios, sem nenhuma provisão orçamentária, utilizando-se do art. 12 da LOAS, mas também esquecendo-se do inciso III do mesmo artigo: **“atender, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência”** (grifos nossos). Ora, a partir do momento que a própria Portaria alça às demandas de enfrentamento ao Coronavírus (Covid-19), no que tange aos benefícios eventuais, como emergenciais, logo a União deverá atender em conjunto com Estados e Municípios tais demandas, não tão somente delegar aos Municípios.

No tocante ao benefício eventual no caso de morte, em que este artigo se debruça, analisaremos o ponto 5 da Portaria nº 20/2020 do Ministério da Cidadania. O 5.1 afirma: “Os serviços relacionados aos sepultamentos não constituem atribuição específica da política pública de Assistência Social, conforme se observa nas diretrizes do SUAS e nas Orientações Técnicas sobre Benefícios Eventuais no SUAS”. Por óbvio, pois como vimos anteriormente neste artigo, os benefícios eventuais ainda se encontram no guarda-chuva da Previdência, poucas foram as tentativas e as vontades políticas para tal regularização no escopo das políticas públicas de assistência social.

No 5.2 reafirma o que já se encontra no artigo 22 da LOAS que a provisão de tal benefício será apenas para quando “as famílias não

possuem meios para garantir o sepultamento”, ou seja, nesta situação de vulnerabilidade temporária específica, em meio a calamidade pública. No 5.3 pontua que caso “as famílias podem apresentar outras vulnerabilidades geradas com a morte do familiar, que devem ser consideradas pela equipe no processo de concessão do benefício eventual”, de acordo com o art. 4º, inciso III do Decreto nº 6.307/07.

No 5.4 demonstra as formas de oferta do benefício eventual por causa morte: pecúnia, por parcela única, bens de consumo ou prestação de serviço, ou ainda, por meio do ressarcimento, pelo não acesso ao benefício. No 5.5 reafirma que a regulamentação da oferta do benefício deve está calcada na Resolução do CNAS (nº 212/06), pois a mesma estabelece prazos a fim de estimular, acelerar e fomentar a regulamentação dessa categoria de benefícios junto aos municípios brasileiros. E, por fim, no ponto 5.6, sobre a possibilidade de aumento da demanda sobre o benefício eventual, a orientação é que “cabe ao poder público local a edição de normativas como o Decreto de Calamidade, que possibilita a ampliação de gastos”, colocando o Estado como cofinanciador, de forma mais rápida através da “deliberação do Conselho Estadual de Assistência Social e pactuação na Comissão Intergestores Bipartite - CIB”.

O benefício eventual por causa morte na Nota Técnica nº 20/2020 traz orientações mais direcionadas aos municípios de como proceder, em meio a pandemia COVID-19, quando da necessidade da população paupérrima sobre o direito de um funeral digno. Usam como base os documentos de âmbito federal a Resolução nº 212/06 e o Decreto nº 6.307/07 para orientar sobre a regulamentação, a execução e a concessão dos benefícios eventuais numa situação emergencial, em meio ao estado de calamidade pública, nos municípios. No art. 22 da LOAS diz-se que Estados, DF e Municípios que devem gerir e executar tais benefícios, logo a União deveria apenas orientar de forma técnica como realizar tais procedimentos, como afiança a Nota Técnica. Contudo, como já indicamos aqui, se na própria Nota diz-se que o momento de calamidade pública pela COVID-19 é uma situação emergencial, logo deveria-se ter em mente os artigos 12 e 13, incisos III, em relação a União unir esforço em conjunto aos demais entes federados em tais ações.

B) Em relação ao direito ao auxílio-funeral

Na busca por legislatura ou projetos de lei que regulamentasse o auxílio-funeral em meio a crise pandêmica que assola o mundo, mas afeta mais diretamente no nosso País as famílias mais vulneráveis em seu

direito de um funeral digno aos seus familiares, nos deparamos com três PL que foram apresentadas as Casas Legislativas em Abril de 2020.

B. 1 Projeto de Lei nº 1912/2020 – tramita no Senado Federal

A primeira PL é do senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP), nomeada como PL nº 1912/2020, apresentada ao Senado em 15 de abril de 2020, cuja ementa traz: “Dispõe sobre a oferta de serviços funerários gratuitos para a população de baixa renda afetada, a produção de urnas funerárias compatíveis com a demanda e o fornecimento de EPIs para trabalhadores desse setor enquanto perdurar o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020”. No site do Senado mostra a situação atual como ‘Em tramitação’ e o último estado como ‘AGUARDANDO DOCUMENTAÇÃO COMPLEMENTAR SOLICITADA’ (29.04.2021), conforme imagem abaixo:

Figura 1 - Página do Senado

The screenshot displays the following information:

- URL:** www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141569
- Metadata:**
 - Iniciativa:** Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP)
 - Assunto:** Política Social > Saúde
 - Natureza:** Norma Geral
- Buttons:** Texto inicial, Tramitação bicameral, Imprimir
- Ementa:** Dispõe sobre a oferta de serviços funerários gratuitos para a população de baixa renda afetada, a produção de urnas funerárias compatíveis com a demanda e o fornecimento de EPIs para trabalhadores desse setor enquanto perdurar o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020.
- Explicação da Ementa:** Assegura serviços funerários gratuitos, concede incentivos à fabricação de urnas funerárias e autoriza recursos para a aquisição de equipamentos de proteção individual, durante a calamidade pública da Covid-19.
- Situação Atual:** Em tramitação
- Participe:** Opine sobre esta matéria. Resultado: 5 SIM, 42 NÃO. Resultado apurado em 2021-12-29 às 20:30.

Fonte: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141569>

A justificativa para a edição de tal PL está na página 5 do documento: “Pretendemos contribuir para criar as condições necessárias para que todos os vitimados pela Covid-19 e por outras enfermidades possam ter direito a um sepultamento digno. Para isso, é necessário que as famílias de baixa renda recebam do Poder Público a prestação gratuita dos serviços funerários”.

Nas três páginas que constituem o documento, o senador já no artigo 2º coloca a União como responsável para transferir recursos ao DF e aos municípios para “assegurar o fornecimento de serviços funerários gratuitos para famílias de baixa renda cujo integrante faleceu durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020”. No parágrafo 1º informa o que engloba o serviço funerário (translado, urna, velório, sepultamento, etc.), no 2º quem são considerados baixa-renda (I - renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo; ou II - renda familiar mensal de até três salários mínimos).

No artigo 3º afirma que os recursos devem ser os destinados ao Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil, previsto na Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010. No artigo 4º estimula empresas madeireiras, marcenarias e fábricas de móveis para confecção de urnas funerárias, sob os esforços do Poder Público. No artigo 5º isenta de qualquer imposto ou taxas as empresas que produzirem, comercializarem ou comprarem insumos para a fabricação das urnas funerárias e, no artigo 6º dispõe sobre linhas de crédito específica para a fabricação das urnas.

Mas, a primeira justificativa para a PL ter sido redigida é para que não se observasse no Brasil a mesma situação que ocorreu na Itália e na Espanha, um colapso no serviço funerário.

[...] não apenas a estrutura de atendimento à saúde será saturada, mas também a estrutura de serviços funerários. Os países em que essa situação ainda está acontecendo, como Itália e Espanha, têm assistido, diariamente, a centenas de mortos estocados em câmaras frigoríficas, igrejas, ginásios e até em pistas de patinação ou, ainda, sendo transportados por veículos militares para serem enterrados em outras cidades (PL nº 1912/2020, p. 4).

Contudo, pela morosidade quanto da análise da PL, no Brasil observamos um colapso no serviço funerário nos anos de 2020 e 2021 em alguns estados como Manaus e Pará³¹. Não podemos prever se o auxílio-

³¹ Notícias como estas rondaram os noticiários brasileiros nos anos de 2020 e 2021, que apresentavam o colapso do sistema de saúde, e, conseqüentemente, o colapso do sistema funerário com a presença da COVID-19, na motivação da maioria das mortes. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/saude-e-ciencia/2021/01/covid-19-manaus->

funeral evitaria de assistir a casos como os da imagem abaixo em Manaus, contudo, o País pode se preparar observando os exemplos dos países europeus, mas decidiu ignorar que fosse possível de acontecer aqui o mesmo alto índice de mortes pela COVID-19 que ocorreu no mundo inteiro, e o que assistimos foi a abertura de ‘trincheiras’ em Manaus para funerais coletivos. Logo, o apelo que se encontra ao final desta PL foi também, conseqüentemente, ignorado, e o direito ao funeral digno a milhares de brasileiros foi negligenciado.

Assegurar a proteção à vida e à saúde das pessoas é um dever constitucional. Garantir que aqueles que morrem tenham um sepultamento digno é um valor fundamental de qualquer sociedade civilizada. Neste momento de pandemia, dor e medo, somos todos chamados a fazer de tudo para garantir o cumprimento desses direitos fundamentais (idem, p. 6).

Figura 2- Página do Brasil de Fato



Em Manaus, capital do Amazonas, a Prefeitura foi obrigada a abrir covas coletivas, chamadas de “trincheiras” – AFP

[enfrenta-colapso-do-sistema-de-saude-e-funerario//https://www.dw.com/pt-br/covid-19-lota-hospitais-e-gera-colapso-funer%C3%A1rio-em-bel%C3%A9m/a-53278521](https://www.dw.com/pt-br/covid-19-lota-hospitais-e-gera-colapso-funer%C3%A1rio-em-bel%C3%A9m/a-53278521).

Fonte: Brasil de Fato (2021)³².

A PL encontra-se para análise do Ministério da Economia, como mostra a parte de Tramitação, desde 28 de abril de 2021. A Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) já enviou dois ofícios (primeiro em Abril de 2021 e o segundo em Agosto de 2021) ao Ministro Paulo Guedes para ‘análise da compatibilidade e do atendimento às normas orçamentárias e financeiras da matéria’, mas ainda não tiveram retorno:

Figura 3 - Página do Senado

PL ENVIADO	COMISSÃO	OUTROS
05/08/2021	CAE - Comissão de Assuntos Econômicos	
Ação:	Enviado o Ofício nº 11/2021/CAE/SF ao Sr. Paulo Guedes, Ministro de Estado da Economia, reiterando a solicitação de análise da compatibilidade e do atendimento às normas orçamentárias e financeiras da matéria.	
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ofício 	
29/04/2021	CAE - Comissão de Assuntos Econômicos	
Ação:	Em atendimento ao Ofício nº 163/2021-SF, da Presidência do Senado Federal, foi enviado o Ofício nº 7/CAE/SF ao Sr. Paulo Guedes, Ministro de Estado da Economia, com solicitação de análise da compatibilidade e do atendimento às normas orçamentárias e financeiras vigentes das matérias enumeradas no anexo, relacionadas ao contexto da pandemia da covid-19.	
28/04/2021	PLEN - Plenário do Senado Federal	
Ação:	A Presidência encaminha a matéria, conforme o Ofício nº 163/2021-SF, à Comissão de Assuntos Econômicos, para exame preliminar quanto à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária, nos termos do inciso I do art. 99 do RISF.	
15/04/2020	PLEN - Plenário do Senado Federal	
Ação:	Encaminhado à publicação no DSF de 23/04/2020.	
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Publicado no DSF Páginas 314-319 - DSF nº 34 ■ Correspondência Eletrônica ■ Avulso inicial da matéria 	
15/04/2020	PLEN - Plenário do Senado Federal	
Ação:	Leitura da matéria na sessão do SF nº1, em 15/04/2020.	

Fonte: Senado Federal (2022)³³

B. 2 Projeto de Lei nº 2463/2020 – tramita na Câmara dos Deputados
 O segundo PL do Deputado Federal Odair Cunha (PT/MG), nomeada como PL 2463/2020, apresentada na Câmara dos Deputados em 07 de Maio de 2020, conforme sua ementa: “Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para assegurar às famílias de maior vulnerabilidade econômica o funeral digno de parentes vitimados pela covid-19 e acesso aos testes mesmo após o óbito”. No site da Câmara mostra-se que a PL está em ‘Andamento’, mas sem movimentação desde 07 de Maio de 2020:

32 Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/05/08/saiba-a-situacao-do-sistema-funerario-das-quatro-capitais-com-mais-casos-de-covid-19>. Acesso em: 12 set. 2022.

33 Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/141569>. Acesso em: 22 set. 2022.

Figura 4 - Página do Câmara dos Deputados.

→ ↻ 🔒 camara.leg.br/propostas-legislativas/2251945

TRAMITAÇÃO DETALHADA	
Data	Andamento
07/05/2020	MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA) <ul style="list-style-type: none"> Apresentação do Projeto de Lei n. 2463/2020, pelo Deputado Odair Cunha (PT/MG), que "Altera a Lei n° 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para assegurar às famílias de maior vulnerabilidade econômica o funeral digno de parentes vitimados pela covid-19 e acesso aos testes mesmo após o óbito". Inteiro teor
13/04/2021	MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (MESA) <ul style="list-style-type: none"> Apense-se à(ao) PL-2164/2020. Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II. Regime de Tramitação: Prioridade (Art. 151, II, RICD) Inteiro teor
15/04/2021	COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA (CSSF) <ul style="list-style-type: none"> Recebimento pela CSSF, apensado ao PL-2164/2020
15/04/2021	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) <ul style="list-style-type: none"> Encaminhada à publicação. Publicação Inicial em avulso e no DCD de 16/04/21 563 Inteiro teor

Fonte: Câmara dos Deputados (2022)³⁴

Mostra-se também que a PL está apensada ao PL 2164/2020 e ao PL 1662/2020 por possuírem temáticas similares: “Dispõe sobre a concessão de auxílio-funeral às famílias dos indivíduos que faleceram em decorrência da Covid-19 durante a vigência do Decreto Legislativo nº 6 de 2020”; “Altera a lei 13.979, de 6 de fevereiro 2020, para prever medidas de sepultamento de vítimas da COVID-19”. Mencionares as demais PIs apensadas, mas iremos nos ater a do Deputado Odair, para fins deste artigo.

Na proposta do Deputado Odair Cunha vê-se a tentativa de acréscimos na Lei nº 13.979/2020 para ampliar medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus em relação ao direito ao ‘funeral digno’, incluindo-se os dispositivos 7º-A e 7º-B, cujos atos ficariam sobre a tutela do Ministério da Saúde. Então, tem-se no PL no art. 7º-A sobre feitura dos testes de COVID-19 sobre todas as mortes sob suspeita, mesmo no *post-mortem* em até 24h. E, no art. 7º-B a garantia ao direito “funeral digno a toda pessoa que vier a óbito

34 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2251945>. Acesso em: 12 set. 2022.

em razão de suspeita ou confirmação de COVID-19, devendo os Municípios e do Distrito Federal assegurarem às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/2 (metade) do salário mínimo e àquelas inseridas no Cadastro único de Assistência Social um auxílio eventual no valor de até dois salários mínimos” (PL 2463/2020, p. 1). Neste mesmo artigo em seu primeiro parágrafo afirma que os recursos devem ser os provenientes do LOAS; no segundo parágrafo, que a concessão e valores do benefício eventual devem ser regulados pelos CRAS do DF e municípios; no terceiro parágrafo, sobre a dispensa do pagamento do auxílio nos casos em que o DF e os municípios já arcaram com todas as despesas do funeral da vítima de COVID-19; e no quarto e último parágrafo que o pagamento do auxílio-funeral fica sob a responsabilidade da Assistência Social local. O projeto incide sobre as famílias com renda mensal per capita inferior a meio salário-mínimo e àquelas inseridas no Cadastro Único de Assistência Social.

A justificativa para tal PL é a dor e o sofrimento entre os familiares dos falecidos pela COVID-19, para além das custas do funeral, pois gera transtornos financeiros aos vulneráveis que não podem enterrar, de forma digna, seus entes. Por isso, o projeto “pretende reforçar o direito ao funeral digno àqueles que vieram à óbito em razão de contaminação pelo coronavírus” (idem, p. 2). E mostra que se apoia na LOAS para indicar tal benefício aos vulneráveis:

Importante destacar que o art. 22 da Lei Orgânica de Assistência Social, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1995, já garante o pagamento de benefícios eventuais aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. Nesse sentido, o presente projeto de lei reforça a importância de pagamento do auxílio-funeral às pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica frente à pandemia que assola o país (ibidem).

No texto do Deputado há a tentativa de incluir o auxílio-funeral aos cuidados do LOAS. Contudo, como vimos neste artigo, ainda não há regulamentação de tal auxílio sob a responsabilidade da Assistência Social, o mesmo ainda se encontra no guarda-chuva da Previdência Social. Se houver a discussão de tal PL, é possível o aprofundamento e uma nova tentativa de implementação do benefício eventual na situação morte como política pública de assistência social, pois a mesma já foi

incluída para o debate nas Comissão de Seguridade Social e Família e na Coordenação de Comissões Permanentes, também apensada ao PL nº 2164/2020.

Na Câmara dos Deputados foram apresentados PL's com temáticas similares quanto ao direito ao funeral através de auxílio-funeral e foram apensadas umas às outras, para fins de organização da Casa Legislativa quando da discussão da pauta. Para tornar mais didática apresentaremos em uma tabela às pesquisadas e informações relevantes sobre as mesmas para futuras pesquisas.

Tabela 1 - Projetos de Lei acerca do auxílio-funeral às vítimas da COVID-19

Lei acerca do auxílio-funeral às vítimas da COVID-19 (Fonte: Site da Câmara dos Deputados)			
Projeto de Lei	Autoria	Ementa	Situação
PL 2463/2020	Odair Cunha (PT/MG)	Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para assegurar às famílias de maior vulnerabilidade econômica o funeral digno de parentes vitimados pela covid-19 e acesso aos testes mesmo após o óbito.	Apensada ao PL 2164/2020
PL 2164/2020	Júnior Ferrari (PSD/PA)	Dispõe sobre a concessão de auxílio-funeral às famílias dos indivíduos que faleceram em decorrência da Covid-19 durante a vigência do Decreto Legislativo nº 6 de 2020.	Apensada ao PL 1662/2020
PL 1662/2020	Hiran Gonçalves (PP-RR)	Altera a lei 13.979, de 6 de fevereiro 2020, para prever medidas de sepultamento de vítimas da COVID-19.	Aguardando o parecer do relator na Comissão de

			Seguridade Social e Família
PL 1929/2020	Alexandre Frota (PSDB/SP)	Estabelece que as despesas de sepultamento das vítimas da doença denominada Covid 19 sejam arcadas pelos municípios onde ocorrer o falecimento.	Apensada ao PL 1662/2020
PL 2905/2020	Bosco Costa (PL/SE)	Estabelece, como gasto emergencial, o pagamento de auxílio funeral aos dependentes de segurado de baixa renda filiados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) que tenha falecido em razão de covid-19 durante o período de emergência de saúde pública de importância nacional decorrente da pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2.)	Apensada a PL 2164/2020

Fonte: produzido pelo autor

4 CONCLUSÃO

Este artigo se debruçou na análise de um benefício eventual no caso morte, o auxílio- funeral, que tem início como um direito previdenciário, e que hoje está sem a devida regulamentação, apesar de se apresentar no art. 40 da LOAS como um direito de assistência social, desde 1993. Contudo, sabe-se que entre tramitações legislativas com fins de tirá-lo da responsabilidade da Previdência Social e transferi-lo para a

Assistência Social, acabou-se por extingui-lo por completo em 1996, sem alarde político ou comoção social, negligenciando, assim, o direito de milhares de brasileiros no evento morte.

No início, o direito previdência do auxílio-funeral se dava a todos segurados do INSS. Na década de 1990 houve uma seletividade entre os segurados, de acordo com a renda de até $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo. Tal corte também é sinalizado na LOAS, o que dificulta o acesso e limita a regulamentação do benefício, conforme diz Pereira (2010, p.18):

Induziu, automaticamente, a focalização desses benefícios na pobreza extrema - ao contrário do que acontecia quando integravam a Previdência - ratificando, assim, a ideia equivocada de que a assistência social tem estreita relação com a indigência. Por isso, não é de estranhar o progressivo rebaixamento do valor dos benefícios por natalidade e morte e de sua focalização na pobreza extrema, tão logo foi anunciado que eles sairiam da esfera da Previdência para integrar a da Assistência Social.

Atualmente, não há regulamentação dos benefícios eventuais aos brasileiros, seja o auxílio-nascimento, seja o auxílio-funeral, no intento de políticas públicas da Assistência Social, mesmo que amparados pelo art. 22 da LOAS. Os únicos grupos que possuem direito ao auxílio-funeral de forma regulamentada em Lei são: os servidores públicos federais, através da Lei nº 8.112/90, os demais servidores públicos estaduais e municipais apenas conforme leis orgânicas específicas, e os militares pela Lei nº 6.880/80.

No advento da pandemia global do coronavírus, muitas legislações foram exaradas com fins de atenuar de modo financeiro famílias com vulnerabilidade social no momento morte, seja instituindo um auxílio-funeral ou regulamentando o SUAS para acesso e concessão do mesmo. Para fins de amostragem, para este artigo, apresentamos um Projeto de Lei que tramita no Senado Federal e um outro que tramita na Câmara de Deputados, em relação ao auxílio-funeral às vítimas da COVID-19.

Antes, analisamos a Portaria nº 20/2020 do Ministério Da Cidadania, Secretaria Nacional de Seguridade Social, na alçada do Governo Federal, em relação a orientações sobretudo aos Municípios quanto ao benefício eventual no evento morte advindo do coronavírus. Discutimos suas proximidades e distanciamentos da LOAS e a falta de

ações da própria União, mediante ao quadro emergencial e pandêmico que abateu o País, previstas nos artigos 12 e 13, inciso III, da LOAS.

A PL nº 1912/2020 do Senador Randolfe Rodrigues institui ofertar serviços funerários de modo gratuito para família de baixa renda que perderam entes para a COVID-19, e, também a produção de urnas funerárias. Este último ponto serve para tornar o funeral compatível com a demanda da ANVISA para sepultamento dos cadáveres de casos suspeitos ou confirmados de coronavírus, para que não ocorra a transmissão no manejo de corpos, sobretudo quando executado sem as devidas medidas de prevenção e de proteção coletivas e individuais.

Os recursos para financiar tal benefício eventual devem ser os destinados ao Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil, previsto na Lei nº 12.340/2010, pois assim as ações de concessão, acesso e distribuição fica a cargo e a responsabilidade da União. Também os esforços na mudança na linha de produção de madeiras e loja de móveis para produção de urnas funerárias, com fins de evitar o colapso no sistema funerário. Desde maio de 2021, a PL está para análise do Ministério da Economia para análise de possibilidade orçamentária e financeira.

A PL não menciona a possibilidade de unir tal benefício ao LOAS, com isso não contribui para que a discussão avance na regulamentação do benefício eventual auxílio-funeral como política pública de assistência social. Talvez pelo desconhecimento da Lei e sua relação direta com o benefício, talvez pela descentralização de gestão e a focalização da responsabilidade sobre os Estados, DF e Município, talvez pela urgência que a pandemia COVID-19 causou no País para fins de tomar atitudes rápidas em relação a alguns aspectos da saúde pública.

A PL nº 2463/2020 do Deputado Federal Odair Cunha enseja alterar a Lei nº 13.979/2020 para assegurar às famílias com vulnerabilidade sócio-econômica um funeral às vítimas da COVID-19 e acesso aos testes mesmo 24h após o óbito. Diferentemente do PL do Senador Rodrigues, o Deputado Cunha atrela seu projeto a LOAS e a concessão e regulamentação do auxílio-funeral ao SUAS, conforme preconiza a Lei. Ele traz à tona a ideia já apresentada pela Nota Técnica nº 20/2020, focalizando a responsabilidades aos CRAS, em cada DF e Município. Em seu texto de Justificativa, a discussão sobre a regulamentação dos benefícios eventuais no caso morte, auxílio-funeral, não aparece, mas pode-se ser um pontapé inicial para a discussão do tópico na Casa Legislativa.

O fato é que a situação emergencial imposta pela pandemia coronavírus apresentou o quanto o auxílio-funeral pode ajudar, não tão

somente às famílias com vulnerabilidade sócio-econômico conforme a maioria dos PLs apresentados na Câmara dos Deputados como listados na Tabela 1, mas a qualquer brasileiro que necessite dele para prover aos seus entes no evento morte. O debate político em torno dos benefícios eventuais deve ser retomado o quanto antes para a preservação de um direito humano e da dignidade da pessoa humana, tanto no evento nascimento, quanto no evento morte, de forma universalizada enquanto política pública tendo o salário-mínimo como base e referência, através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), como preconizada na Lei de Organização da Assistência Social (LOAS).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOVOLENTA, Gisele Aparecida. Os benefícios eventuais previstos na LOAS: o que são e como estão. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 106, p. 365-387, abr./jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/v8cT4j3dBQC7smLGmZGJ8Hb/?lang=pt#>. Acesso em: 29 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 35.448, de 1º de maio de 1954**. Expede o Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões. Brasília, DF: Senado Federal, 2010. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/listapublicacoes>. Acesso em: 29 dez. 2021.

BRASIL. **Lei n. 6.880, de 9 de dezembro de 1980**. Dispõe sobre o Estatuto dos Militares. Brasília, DF: Presidência Da República, [1980]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6880.htm. Acesso em: 29 dez. 2021.

BRASIL. **Lei n. 3.807, de 26 de agosto de 1960**. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Brasília, DF: Presidência da República, [1960]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L3807.htm. Acesso em: 29 dez. 2021.

BRASIL. **[Constituição (1988)]**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e

das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm Acesso em: 29 dez. 2021.

BRASIL. Lei n. 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/18213cons.htm. Acesso em: 29 dez. 2021.

BRASIL. Lei n. 8.742, de 7 de setembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1993]. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em: 29 dez. 2021.

BRASIL. Decreto Presidencial n. 6.307, de 14 de dezembro de 2007. Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6307.htm. Acesso em: 21 dez. 2021.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Panorama do processo de regulamentação e operacionalização dos benefícios eventuais regidos pelas Loas. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF, n. 12, 2010.

Publicações da Escola da AGU: LOAS - Comentários à Lei Orgânica da Assistência Social – Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Distrito Federal: Escola da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal, v. 7, n. 36. (jan./fev. 2015). Disponível em:
https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/loas_comentada_agu.pdf. Acesso em: 29 dez. 2021.

RIBEIRO, Fulgêncio. Vigência de benefícios previdenciários supostamente extintos: auxílio-funeral, auxílio-natalidade (2013), **JusBrasil**, [s. l.], 2011. Disponível em:

<https://ribeirooliveiraadvogados.jusbrasil.com.br/artigos/113031917/vigencia-de-beneficios-previdenciarios-supostamente-extintos-auxilio-funeral-auxilio-natalidade>. Acesso em: 29 dez. 2021.

SERAU JUNIOR., Marco Aurélio; COSTA, José Ricardo Caetano.
Comentários à Lei Orgânica da Assistência Social. Curitiba: Juruá, 2020.

A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONTROLE EM PANDEMIAS NO BRASIL: AS NORMAS JURÍDICAS DE RESPOSTA A GRIPE ESPANHOLA E COVID-19

Aline Abreu Migon dos Santos³⁵

Resumo

O objetivo deste trabalho é avaliar a evolução das normas e controle, relacionados à saúde pública, que surgiram no Brasil, a partir da Gripe Espanhola e da Covid-19. Para isso, foram analisadas as principais normas jurídicas de controle em resposta de diferentes períodos do Brasil: entre 1918 e 1920, para a Gripe Espanhola, e 2020, no caso da Covid-19. As normas analisadas serão as de âmbito Federal que visam o controle das pandemias através das medidas de quarentenas.

Palavras-chave: Políticas públicas. Normas jurídicas. Controle. Resposta à Gripe Espanhola e Covid-19.

THE EVOLUTION OF PUBLIC CONTROL POLICIES IN PANDEMICS IN BRAZIL: THE LEGAL STANDARDS OF RESPONSE TO SPANISH FLU AND COVID-19

Abstract

The objective of this work is to evaluate the evolution of rules and control, related to public health, that emerged in Brazil, from the Spanish Flu and Covid-19. For this, the main legal control rules in response to different periods in Brazil were analyzed: between 1918 and 1920, for the Spanish Flu, and 2020, in the case of Covid-19. The rules analyzed will be those of a Federal scope aimed at controlling pandemics through quarantine measures.

Keywords: Public policies. Legal rules. Control. Answer to Spanish Flu and Covid-19.

1 INTRODUÇÃO

Em uma nação, as leis regularizam a vida da população e conduzem os atos institucionais, para isso, é necessário que o legislador seja isento de intenções pessoais para que as normas jurídicas preceitem em prol do bem comum e do país. Assim, a evolução dos Direitos se faz

³⁵ Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG. E-mail: lilimigdosantos@gmail.com.

necessária com base em períodos históricos que contextualizam os cenários e as experiências de cada momento.

Nessa perspectiva, o presente *paper* tem como objetivo apresentar as principais normas jurídicas, no âmbito federal, que abordaram o controle da pandemia no período entre 1918 e 1920, para a Gripe Espanhola, através de projetos de lei; e 2020, no caso da Covid-19, foco na a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

Para isso, inicialmente, será feita uma breve comparação dessas Pandemias no Brasil. A seguir, serão apresentadas as normas jurídicas referentes ao tema de acordo com os limites estipulados no presente estudo.

2 GRIPE ESPANHOLA X COVID-19

Segundo Alves, existem diversas semelhanças entre a pandemia de Gripe Espanhola, ocorrida no início do século XX, e a situação enfrentada, atualmente, pela pandemia do Coronavírus, apesar de 100 anos entre elas. Eles são vírus facilmente transmissíveis, o que facilita sua rápida propagação (ALVES, 2020, p. 01).

Conhecida como *Influenza Hespanhola*, a pandemia que ocorreu em 1918 e 1919, assim como o Covid-19, também se alastrou por todas as regiões do planeta, e deixou um grande número de infectados e mortos. Estima-se que ela vitimou entre 20 milhões e 50 milhões de pessoas em todo o mundo. Entretanto, existem dificuldades para o cálculo de adoecidos e mortos na pandemia de 1918 (ALVES, 2020, p. 01). Diferente da atual, que

Ao contrário da Gripe Espanhola, o atual surto tem sua origem já estabelecida, suas formas de propagação bem conhecidos e maneiras de evitar a contaminação. A situação está gerando uma corrida contra o tempo na busca por um remédio para curar os doentes e por uma vacina para tentar evitar novos casos. Não há comparação entre o conhecimento científico de um século atrás e o atual. Vale destacar aqui o importante papel que a Fundação Oswaldo Cruz vem desempenhando neste contexto (ALVES, 2020, p. 4).

Salienta-se que a Fiocruz é uma instituição centenária já existia na época da epidemia de Gripe, com a finalidade original de fabricar soros e vacinas contra a peste bubônica que “aos poucos, foi ampliando suas

atividades e seu papel dentro do cenário científico brasileiro” (ALVES, 2020, p. 01).

A origem da Gripe Espanhola é dada “pela queda dos padrões sanitários e pelos efeitos da escassez alimentar decorrentes da Primeira Guerra Mundial (conflito bélico ocorrido entre 1914 e 1918)” (ALVES, 2020, p. 01). Já a Pandemia do Coronavírus, de acordo com os cientistas, “trata-se de um vírus que sofreu mutações naturais, transmitido aos humanos provavelmente a partir de algum animal na cidade de Wuhan, na China” (ALVES, 2020, p. 03).

Cabe destacar que o atual presidente da República, Jair Bolsonaro, e o Diretor Geral da Saúde Pública de 1918, Carlos Seidl, 102 anos antes, utilizaram o mesmo discurso que os vírus não passariam de uma “gripezinha”. “Além disso, o presidente pediu que as pessoas retornassem ao trabalho, voltassem a normalidade assim como as pessoas que viveram em 1918 tentaram fazer no início daquele surto epidêmico” (ALVES, 2020, p. 04).

As autoridades brasileiras, tanto em 1918 quanto em 2020, ouviram com descaso as notícias vindas da Europa e Ásia, pois, acreditavam que a doença não chegaria ao Brasil, o que não aconteceu. Em 1918, “a doença chegou ao país a bordo do navio inglês *SS Demerara* (uma espécie de Correios britânicos), no dia 17 de setembro de 1918. Esse navio chegou com a tripulação contaminada e passou livremente pelos portos de Recife, Salvador e Rio de Janeiro, repleto de doentes” (ALVES, 2020, p. 03).

3 AS NORMAS JURÍDICAS DE CONTROLE EM RESPOSTA À GRIPE ESPANHOLA E À COVID-19

Em 1918, os senadores e deputados apresentam uma série de projetos de lei que buscavam combater a Gripe Espanhola. Esses Projetos de lei têm como objetivo amenizar o sofrimento dos brasileiros (WESTIN, 2020, 3ª parte, 11s).

Um dos projetos determina que todos os estudantes brasileiros do colégio à universidade vão ser aprovados automaticamente. (WESTIN, 2020, 3ª parte, 11s). O presidente interino Delfim sanciona que nenhum estudante será reprovado nesse ano (WESTIN, 2020, 3ª parte, 2m20s).

Em outra linha, o Deputado Celso Bayma, de Santa Catarina, escreve um projeto de lei que favorece os comerciantes. O projeto diz que as dívidas que vencerem em plena a epidemia de gripe espanhola ganharam um prazo a mais. Elas poderiam ser quitadas até quinze dias depois do vencimento original, pois os comerciantes fecharam as portas

durante a epidemia e deixaram de lucrar. Entretanto, esse projeto de lei foi rejeitado (WESTIN, 2020, 3ª parte, 2m 22 s).

Com a situação sem controle, ocorreu uma reivindicação dos jornais e parte da população da capital federal pelo retorno das quarentenas e isolamentos. Porém, o Diretor Geral, Carlos Seidl defendia que “quarentenas e isolamentos não eram “nem possíveis, nem legais, nem científicos”” (ALVES, 2020, p. 03, “grifo do autor”).

Entretanto, houve uma piora, que acarretou a demissão de Carlos Seidl do cargo, sendo dado ao sanitaria Carlos Chagas, que teve discurso e medidas contrárias do diretor anterior. Carlos Chagas tomou medidas mais enérgicas para o combate à enfermidade. (ALVES, 2020, p. 03)

O Deputado Azevedo Sodré defendeu que a culpa da pandemia da gripe espanhola não era da Santa Casa do Rio de Janeiro, que na época foi acusada de matar os doentes, com o “chá da meia-noite”, mas que na verdade as pessoas quando chegavam ao hospital já estavam em estado terminal. De acordo com o deputado, a culpa era da Diretoria Geral de Saúde Pública, que subestimou a notícia da gripe não impondo quarentena aos navios que vinham de fora, mesmo já tendo notícias sobre a pandemia.

Nesse período o deputado apresenta um projeto de lei que transformava essa diretoria de saúde no ministério da saúde, mas esse projeto não vai para frente. Em 1919/1920 o congresso aprova e o presidente Eptácio pessoa sanciona uma grande reforma na saúde brasileira (WESTIN, 2020, 5ª parte, 2m 29s).

Com relação ao Covid-19, segundo O Boletim nº 10, *Direitos na Pandemia*, da Conectas Direitos Humanos e do Centro de Pesquisas e Estudos de Direito Sanitário - CEPEDISA da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo – USP.

Em fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde apresentou o Plano de Contingência para a resposta à Covid-19. Diferentemente de outros países, o documento não traz qualquer referência à ética, aos direitos humanos ou liberdades fundamentais, sequer os relacionados ao cotidiano da emergência, como a gestão de insumos escassos ou à relação médico- paciente, ignorando tanto a lei brasileira (nº 13.979, de 06/02/20) como o Regulamento Sanitário Internacional, vigente no Brasil, ambos determinando expressamente que a resposta às emergências deve ser feita com pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades

fundamentais das pessoas (CONNECTAS DIREITOS HUMANOS; CEPEDISA, 2021, p. 6).

No presente Boletim são apresentadas 3.049 normas relacionadas à Covid-19 no âmbito da União em 2020. Dentre elas estão: 1788 Portarias, 884 Resoluções, 66 Instruções Normativas, 59 Medidas Provisórias, 54 Decisões, 50 Leis, 24 Decretos etc. (CONNECTAS DIREITOS HUMANOS; CEPEDISA, 2021, p. 6).

A intensa atividade normativa do Poder Executivo relacionada à Covid-19 manteve-se durante todo o ano de 2020. Além de pulverizar a regulação da emergência, ela limita o papel do Poder Legislativo e favorece a judicialização da saúde, pois a conformidade dos atos normativos do Poder Executivo com a lei e com a Constituição Federal é frequentemente questionada junto ao Poder Judiciário. Uma das mais importantes características da legislação federal sobre a pandemia é a ausência de participação cidadã em sua elaboração. Mecanismos de consulta, conselhos e entidades representativas que poderiam atuar em prol da eficiência da resposta foram ignorados ou até desmontados. A relação do governo federal com a sociedade civil é de antagonismo explícito, afrontando os princípios consagrados pela legislação do SUS, além de comprometer a legitimidade do acervo normativo, já que estas normas infralegais amiúde ultrapassam o âmbito administrativo, criando obrigações para a população em geral, de forma fragmentada e por vezes até contraditória. O caráter de urgência poderia justificar a ausência de participação, não fosse a evidente lentidão da tomada de providências que o estudo das normas reflete. Quem participa da elaboração das normas tende a colaborar com sua aplicação, o que pode ser decisivo durante uma emergência. (CONNECTAS DIREITOS HUMANOS; CEPEDISA, 2021, p. 6).

Nessa lógica, é possível entender que, no âmbito federal, ocorreu, além de uma ausência de foco nos direitos, também existiu uma manobra do governo brasileiro, sob a liderança do atual Presidente da República, em propagar o vírus.

Com relação às medidas de quarentena, associada ao *lockdown*, que essencialmente consiste em evitar aglomerações e restringir a circulação da população em lugares públicos, o inciso II, do art. 2º a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que não trata expressamente do assunto, mas define a quarentena como (CONNECTAS DIREITOS HUMANOS; CEPEDISA, 2021, p. 33).

II - quarentena: restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus (BRASIL, 2020).

Para a presente lei, foram inseridas algumas modificações que: resguardam os serviços públicos e atividades essenciais; condicionam a adoção de medidas de saúde pública que afetam a execução de serviços públicos e de atividades essenciais, inclusive os regulados, concedidos ou autorizados, à formalização em ato específico; e por fim se referem a “profissionais essenciais” que obrigam as medidas de saúde pública, entre elas a quarentena. Elas se encontram, respectivamente, no § 7º-C, § 11, J § 1º do art. 3º (CONNECTAS DIREITOS HUMANOS; CEPEDISA, 2021, p.33).

É importante falar que a quarentena e testagem foram aplicadas no “fechamento de fronteiras”, termo para restrição temporária e excepcional da entrada de não nacionais no Brasil, que foi uma reação imediata de vários países, impedindo a entrada dos não nacionais, também ocorreu no Brasil. A Portaria nº 255, que pode ser considerada com o marco infralegal do chamado "fechamento de fronteiras" unificou todas as portarias anteriores (CONNECTAS DIREITOS HUMANOS; CEPEDISA, 2021, p. 49).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do exposto, é possível afirmar que, no âmbito federal, em ambos os períodos, a atuação do Governo Federal brasileiro não buscou uma atuação preventiva efetiva para amenizar os danos causados pelas pandemias. Enquanto, em 1918, a Diretoria-Geral de Saúde Pública atuava de forma tímida, tendo apenas como responsabilidade a barreira

sanitária dos portos e a higiene da capital do país, em 2020, o Governo, liderado pelo PR Jair Bolsonaro, atuou de forma a acelerar a infecção das pessoas, alegando “imunização de rebanho”, o que já era comprovado que não funciona para o Covid-19.

A atuação do atual governo demonstra uma irresponsabilidade muito maior do que a de 1918, pois nos dias atuais a ciência tem instrumentos e conhecimento por evidências que amenizariam as infecções e mortes por Covid-19.

REFERÊNCIAS

ALVES, Gabrielle Werenicz. Uma comparação entre a pandemia de Gripe Espanhola e a pandemia de Coronavírus. *In: Coronacrise*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2020. Disponível em:
https://viana.ifes.edu.br/images/stories/APNP/Gripe_Espanhola/Uma_compara%C3%A7%C3%A3o_entre_a_pandemia_de_Gripe_Espanhola_e_a_pandemia_de_Coronav%C3%ADrus.pdf. Acesso em: 04 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Corona vírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm. Acesso em: 04 fev. 2022.

CONNECTAS DIREITOS HUMANOS; CEPEDISA - Centro de Pesquisas e Estudos de Direito Sanitário. Direitos na Pandemia: Mapeamento e Análise das normas jurídicas de resposta à Covid-19 no Brasil. *In: Boletim n. 10 Direitos na Pandemia*, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/01/boletim-direitos-na-pandemia.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2022.

WESTIN, Ricardo. Gripe espanhola: a catastrófica epidemia que varreu o Brasil em 1918 3ª parte. **Rádio Senado**. 2020 (5m34s). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/series-especiais/2018/12/07/gripe-espanhola-a-catastrofica-epidemia-que-varreu-o-brasil-em-1918>. Acesso em: 04 fev. 2022.

WESTIN, Ricardo. Gripe espanhola: a catastrófica epidemia que varreu o Brasil em 1918 5ª parte. *In: Rádio Senado*. 2020 (6m24s). Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/radio/1/series-especiais/2018/12/07/gripe-espanhola-a-catastrofica-epidemia-que-varreu-o-brasil-em-1918>. Acesso em: 04 fev. 2022.

SEGURIDADE SOCIAL, DIREITO À SAÚDE E A COVID-19

Carmen Nobre Parada Balansin³⁶

Resumo

Saúde é um dos assuntos que mais preocupa os brasileiros e o que se vê nos dias de hoje é uma maior deterioração do cenário devido à crise covid-19 que assola, não só o Brasil, mas o mundo inteiro desde o final de 2019. Diante disso, neste artigo, pretende-se fazer uma análise histórica e bibliográfica sobre a seguridade social, em especial, a saúde e esse momento de Covid-19. Para tal, inicia-se, por um apanhado histórico da seguridade social até a Constituição Federal de 1988 (doravante CF/88), passando por ela na própria CF/88 e finalmente pelo período de crise Covid-19.

Palavras-chave: Seguridade Social. Direito à Saúde. Constituição Federal Brasileira 1988. Covid-19

SOCIAL SECURITY, RIGHT TO HEALTH AND COVID-19

Abstract

Public health is one of the subjects which most concerns brazilians and what we've seen nowadays it's a scenery deterioration due to Covid-19 that harms not only Brazil, but the whole wolrd since the final quarter of 2019. According to what we've seen so far on this article, we can make an historic and bibliographic analysis about social security, focusing on the topic of public health and those times of pandemic. For this, we can start by a historical survey of the social security to the Federal Constitution of 1988 (henceforth FC/88), going by on the same FC/88 and finally by the Covid-19 crisis period.

Keywords: Social Security. Health Rights. Brazilian Federal Constitucion of 1988. COVID-19.

1 INTRODUÇÃO

Saúde é um dos assuntos que mais preocupa os brasileiros, na última campanha eleitoral para Presidência da República, uma rede de televisão encomendou uma pesquisa ao Instituto Real Time Big Data, que constatou serem a violência e a saúde as questões que mais preocupavam

³⁶ Graduanda do 2º ano do Curso de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande-FURG.

os brasileiros naquele momento (BBC NEWS MUNDO, 2020). E o que se viu até os dias de hoje foi a deterioração do cenário devido a Covid-19, que assola, não só o Brasil, mas o mundo inteiro desde o final de 2019. Merrill Singer, médico antropólogo americano, nos anos 90, cunhou o termo sindemia, que provém da junção de sinergia e pandemia e é usado para definir a situação quando “*duas ou mais doenças interagem de tal forma que causam danos maiores do que a mera soma dessas duas comorbidades*”, ou seja, nesse caso, um mais um é mais que dois. Além da interação entre as doenças, a sindemia caracteriza-se, também, por levar em conta os impactos gerados pelos aspectos sociais sobre o doente e no desenvolvimento da doença.

Esse cenário é facilmente identificado no caso da Covid-19, sendo assim, muitos afirmam que se vive não uma pandemia, mas uma Sindemia da Covid-19, pois ela interage com outras doenças e, também, com a condição social do indivíduo, uma vez que as dificuldades trazidas pelo isolamento trazem situações adversas para a vida das pessoas de maneira individual e/ou coletiva. Isto é, a Covid-19 apresentou questões de ordem prática de diferentes ordens, as quais podem ser citada como, por exemplo: i) médica, quanto as sequelas deixadas pela doença; ii) seguridade social, indivíduos que necessitam de assistência devido a crise Covid-19; iii) previdenciária, dependentes de segurado falecido que requerem a pensão por morte; iv) sucessões, a partilha do *de cuius*, que a *causa mortis* tenha sido a Covid-19; v) obrigacional, o empresário que incide em moratória ou inadimplemento do aluguel da sala comercial em virtude da paralização de suas atividades devido do decreto municipal de *lockdown*.

Como pode-se constatar, inúmeras são as situações de ordem prática na qual o Direito teve que dar uma resposta nesse período pandêmico e diante disso, o recorte proposto é fazer uma análise bibliográfica sobre a seguridade social, em especial, a saúde. Para tal, inicia-se, por um apanhado histórico da até a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), adentrando a questão da saúde e, finalmente, o período Covid-19.

2 TRAJETÓRIA HISTÓRICA (BRASIL COLÔNIA X NOVA REPÚBLICA)

A sociedade atual é fruto de seu passado, o setor da saúde também sofreu as influências de todo o contexto político-social pelo qual o Brasil passou ao longo do tempo e, por isso, é preciso fazer uma viagem no tempo para perceber as ações e serviços de saúde que eram ofertados e

como o eram aos cidadãos antes do sistema para todos que hoje conhecemos como Sistema Único de Saúde.

2.1 Colônia e Império

Durante o Período Colonial pouco ou nada foi feito em termos de saúde, uma vez que não havia políticas públicas estruturadas e nem mesmo centros destinados a atender a população que buscavam atendimento médico e de saúde. O acesso era baseado na classe social, isto é, pobres e negros escravos com poucos recursos, normalmente, tinham poucas chances de sobrevivência, porque não tinham os valores necessários para o pagamento. Por outro lado, nobre e colonos brancos, possuidores de terras e posses, encontravam-se em situação oposta, tinham maior facilidade de acesso a médicos e remédios e, por óbvio, maiores chances de sobreviver.

Em 1808, a vinda da Corte Portuguesa para o Brasil fez com que houvesse alterações na administração pública da colônia. A cidade do Rio de Janeiro passava a ser a Sede Provisória do Império Português e o principal porto do país e, devido a isso, tornou-se o centro das ações sanitárias. Enquanto o Brasil era Colônia, era proibido pela Coroa Portuguesa o ensino superior, porém com a vinda da corte, foi necessário criar, rapidamente, centros de formação de médicos e, assim, por ordem real, foram fundadas as academias médico-cirúrgicas, no Rio de Janeiro e na Bahia, na primeira década do século XIX, logo em seguida transformadas nas primeiras escolas de Medicina.

Tinha-se a necessidade de uma estruturação mínima, capaz de dar suporte ao poder que se instalava na cidade do Rio de Janeiro, pautada no interesse primordial, que não era o conjunto de problemas de saúde da população, mas os que estavam diretamente ligados ao interesse econômico e capitalista, tais como o controle de navios e saúde dos portos, não interessava o bem estar da força de trabalho, mas gerar riquezas.

As juntas municipais recebiam a delegação dos serviços sanitários e tem-se o primeiro modelo de atenção à saúde no Brasil, o modelo assistencial sanitarista/campanhista, o qual objetivava “*prevenir as doenças através de campanhas de vacinação e higiene, bem como intervenções sobre os espaços urbanos de cunho estatal*” (UFPEL, 2014). As ações eram voltadas a grupos específicos e pontuais, principalmente nos portos, uma vez que o Brasil era um país monocultor e escoava a sua produção pelos navios. Ou seja, não tinha um cunho preventivo, surgia uma doença e a campanha era feita.

A primeira constituição brasileira, Constituição Política do Império do Brasil, 25 de março de 1824 foi um marco histórico devido ao início de um país ‘livre’ e dava o primeiro passo para uma caminhada por si mesmo e foi, em termos históricos, a Constituição de maior vigência. Mas ela ainda expressava direitos bem precários, trazia, timidamente, em seu artigo 179, XXXI, uma iniciativa de saúde pública, os denominados ‘socorros públicos’ aos cidadãos brasileiros, como segue:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é a garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte [...]
XXXI. A Constituição também garante os socorros públicos (CAMPANHOLE, 2000, p. 810).

2.2 A República Velha (1889 x 1929)

O Brasil era um país monocultor e não possuía indústrias, mas o mundo já era embalado pelas ideias da Revolução Industrial e a ideia de modernizar o Brasil começa a pipocar. A sociedade escravista que vigia no Brasil não era mais compatível com o mundo capitalista e, em 1888, ocorre a Abolição da Escravatura. Na esteira, em 1889, ocorre a Proclamação da República, devido a necessidade de atualizar a economia e a sociedade brasileira.

A predominância ainda era do modelo agrário-exportador e das lavouras saem os negros escravos libertos para a chegada do imigrante Europeu. O que sustentava ainda era o trabalho do campo, porém o cenário político e econômico girava em torno da instalação do modo de produção capitalista, surgindo as primeiras indústrias e com isso, ocorrem a migração, a imigração, formação de aglomerados em grandes centros e a precariedade de condições de saneamento. as movimentações de pessoas eram inevitáveis.

As condições de trabalho e vida da população eram precárias, tanto na cidade quanto no campo, propiciando doenças, segundo Campos

o quadro médico-sanitário agrava-se. A tuberculose, a varíola, a malária e a febre amarela fazem uma legião de vítimas, notadamente na capital e nas cidades portuárias. Além destes problemas, as autoridades dirigem também suas atenções para os males que assolam as áreas de

produção do café e seu percurso por via férrea (CAMPOS *et al.*, 1987, p. 26).

Em 1891, foi promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil que retirou o artigo sobre os ‘socorros públicos’ e trouxe o art.72, caput, com a redação que assegura indiretamente a proteção à saúde quando utiliza a expressão ‘segurança individual’, veja

Art. 72. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade [...]” (CAMPANHOLE, 2000, p. 746).

Mas o caos sanitário estava instalado e ocorriam milhares e milhares de morte. Passava-se pela chamada República Café com Leite, caracterizada pela alternância, na Presidência da República, de políticos de São Paulo e Minas Gerais. Segundo Fernandes

As características econômicas desses dois estados, isto é, a produção de café, em São Paulo, e a de leite, em Minas Gerais, serviram de mote para a designação de ‘Política Café com Leite’. [...] Ao presidente cabia organizar toda a máquina estatal em função da administração dos interesses desses oligarcas e de quem mais orbitasse em volta deles. (FERNANDES, 2022).

A servidão da máquina estatal somado ao caos sanitário exigia uma tomada de decisão e, em 1902, o Presidente Rodrigues Alves, chega à presidência da República com a proposta de implementar o saneamento e a reurbanização do Rio de Janeiro, determinou a abertura de avenidas aos moldes de Paris. Concomitantemente, nomeia o médico Oswaldo Cruz, como Diretor do recém criado Departamento Federal de Saúde Pública.

A proposta era erradicar os problemas sanitários a partir de um verdadeiro exército de desinfecção e limpeza. Porém, alguns fatores como: arbitrariedades cometidas pelos agentes, a falta de informação à população, a reforma urbanística e demolição dos cortiços, a obrigatoriedade da vacinação, fez culminar em agressões aos vacinadores. A situação foi agravando-se até que, por dez dias, a população enfrentou as tropas governamentais, na conhecida Revolta da Vacina. Foi decretado o estado de sítio e consta que, no mesmo dia,

[...] o presidente Rodrigues Alves revogou a lei, mas manteve Osvaldo Cruz, principal alvo das manifestações, como diretor geral de saúde pública. Em 1906, dois anos após a Revolta da Vacina, o número de morte causadas despencou para nove casos. [...] Atualmente, a varíola é uma doença que ficou no passado. Desde 1980 ela é considerada erradicada pela Organização Mundial da Saúde (OMS).

Apesar dos problemas, o modelo campanhista resultou positivamente no controle das doenças epidêmicas, com a queda nas mortes por varíola e a erradicação da febre amarela no Rio de Janeiro em 1907. Isso acabou fortalecendo o modelo e dando status para sua continuidade como modo de intervenção na área da saúde coletiva nas décadas que se sucederam.

O Brasil ainda era um país agrário, mas caminhava para a industrialização e recebia muitos imigrantes europeus, em especial, os italianos e portugueses para serem mão de obra nas indústrias, uma vez que eles já dominavam os processos industriais, tinham experiência, porque na Europa a industrialização já era consolidada. E, ao contrário da Europa, no Brasil, a situação era precária quanto: local/jornada de trabalho, pensão, aposentadoria, férias e outros direitos.

Desse contato, iniciam a mobilização e organização da classe operária objetivando reivindicar os direitos que lhes cabia. Assim, alegando as péssimas condições de trabalho e a falta de direitos trabalhistas, os operários realizam duas grandes greves em 1917 e 1919, que deram início à conquista de tímidos, mas importantes direitos sociais. É importante abrir parênteses para entender o cenário internacional e as greves dos trabalhadores nacionais: i) 1914 x 1918 – mundo passa pela 1ª Guerra Mundial; ii) em 1918, ocorre a Revolução Russa, cunho socialista, nasce o comunismo como governo. Em 1920, o Departamento Nacional de Saúde passa a ter como o médico e sanitarista brasileiro Carlos Chagas no comando, *“que no curso de suas ações promoveu políticas de educação sanitária, bem como propaganda para sua efetivação.”* (Bastos, Junior, p. 4).

Assim, frente ao cenário de mudanças, o Estado intervém nas condições dos trabalhadores e, em 1923, o Congresso Nacional aprovada o projeto de lei proposto pelo Chefe de Polícia e Deputado Federal, Eloy Chaves, denominada Lei Eloy Chaves, que autorizava e regulamentava a

formação de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) por grandes empresas e instituições governamentais “como os ferroviários e os marítimos” (BUTANTAN, 2021). Essa lei é o marco inicial da Previdência Social no Brasil.

Algumas características principais das CAPS eram: i) apenas algumas instituições e organizações trabalhistas; ii) ofereciam pensões e aposentadorias; iii) assistência médica para o empregado e família; iv) assistência por acidente de trabalho; v) socorro médico; vi) medicamentos por valor diferenciado; vii) serviços funerários entre outros. Mas o destaque é para o fato que a CAPs autorizava e regulamentava a formação, mas o Estado não fazia parte, ou seja, o financiamento era todo dividido entre o trabalhador e o empregador, no modelo bipartite. Mantinha-se o caráter restritivo e excludente de acesso à saúde aos que podiam pagar e aos que eram segurados por ela.

Em 1929, ocorre, a nível mundial, o Crack da Bolsa de Nova Iorque, que reflete direta e negativamente na produção de café brasileira instaurando a crise do café e, conseqüentemente, da República Velha. Diante desse cenário, Getúlio Vargas enxerga o momento propício para o golpe e a Revolução de 30.

2.3 A Era Getúlio Vargas (1930 x 1945)

Entre 1930 e 1934, ocorreu o *Governo Provisório* de Vargas e foi o período de reorganização do Estado, as indústrias passam a ser o forte do momento e urgia a preparação e criação de uma nova Constituição. Passam-se dez anos da criação das CAPs (1923) e novas categorias de trabalhadores foram criadas, sendo necessário a absorção e inclusão destes aos nos serviços de proteção e assistência. Assim, em ato político e alegando a organização das CAPs, elas são suspensas por 6 meses para a reorganização, porém, acabam sendo unificadas e criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) em 1933.

Como principais características das IAPs podem ser citadas: i) ofereciam aposentadoria; ii) oferta de pensão por morte para os membros da família ou beneficiários; iii) assistência médica e hospitalar; iv) serviços de farmácia, pelo valor de custo somado às despesas administrativas. Em suma, a necessidade política de abarcar, com os benefícios da previdência, todas as categorias de profissionais do operariado urbano fez nascer os IAPs. Para os IAPs a contribuição era obrigatória e esses institutos eram Autarquias do governo, que os geria financeiramente, em um modelo tripartite (emprego, trabalho e governo). Essa entrada do governo na gestão financeira, alguns estudiosos

entendem como uma jogada muito mais de interesse financeiro, que de bondade e vontade de política quanto aos direitos trabalhistas e sociais, pois a arrecadação financeira era alta, o que acabou despertando o interesse dos governantes. O IAPM, dos Marítimos, foi o primeiro IAP a ser estruturado, seguido pelo dos bancários, comerciários e industriários. Da mesma forma que o CAPs, os IAPs mantiveram-se no modelo contributivo e excludente.

Vale destacar que nesse interregno, em 1930, ocorre a criação do Ministério da Educação e Saúde e um de seus mais importantes Ministros foi Capanema (1934-1945), que propôs e definiu os caminhos para a política de saúde pública através de planejamento da estrutura administrativa e adequação de princípios básicos.

Chega-se, então, em 1934, e a promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, que deu a virada de chave em se tratando de saúde, assistência pública. A Constituição de 1934 é a que *“costuma ser apontada como a que conferiu maior tratamento ao tema, até o advento da Constituição Federal de 1988”* (SILVA, 2016, p. 11). Essa constituição amplia o leque dos direitos individuais e políticos e também atribuiu a competência concorrente à União e aos Estados para responsabilizarem-se sobre a saúde e a assistência, dentre outras normativas importantes como segue:

Art. 10. Compete concorrentemente á União e aos Estados: [...]

II, cuidar da saúde e assistencia publicas;

Art.120. Os sindicatos e as associações profissionais serão reconhecidos em conformidade coma lei.

Paragrapho único. A lei assegurará a pluralidade syndical e a completa autonomia dos sindicatos

Art.121. A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições de trabalho na cidade e nos campos, tendo em vita a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do paiz;

[...]

b) salario mínimo, capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, ás necessidades normaes do trabalhador;

[...]

h) assistência medica e sanitária ao trabalhador e á gestante, assegurado a esta descanso, antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdencia, mediante contribuição

igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes do trabalho ou de morte; (CAMPANHOLE, 2000, p. 665-697).

O período Vargas entre 1934 e 1937, foi a fase do *Governo Constitucional*, que se caracterizou pela manutenção do regime de governo democrático liberal. Porém, alguns conflitos persistiam até que explode a Intentona Comunista em 1935, que foi reprimida, mas serviu de desculpa para Vargas dar outro golpe de Estado. Em novembro de 1937, o fechamento do Congresso e a imposição de uma nova Constituição dão início ao Estado Novo.

O *Estado Novo* fez-se presente de 1937 até 1945 e constitui a ditadura de Vargas. A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937, a chamada Constituição Polaca, devido à forte inspiração na Carta fascista da Polônia, manteve a proteção à saúde do trabalhador, porém a competência de legislar sobre a matéria saúde era restrita à União, que poderia delegar aos Estados. Veja:

Art. 16. Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias:

[...]

XXXVII – normas fundamentais da defesa e proteção da saúde, especialmente da saúde da criança

Art.17. Nas matérias de competência exclusiva da União, a lei poderá delegar (grifo autor) aos Estados a faculdade de legislar, seja para regular a matéria, seja para suprir as lacunas da legislação federal, [...]

Art. 137. A legislação do trabalho observará, além de outros, os seguintes preceitos:

[...]

1) assistência médica e higiênica ao trabalhador e à gestante, assegurado a esta, sem prejuízo de salário, um período de repouso antes e depois do parto; (CAMPANHOLE, 2000, p. 579-602).

Em 1939, explode a 2ª Guerra Mundial (2ª GM) e os norte-americanos precisavam de borracha e aço, que os brasileiros possuíam e, por esse motivo, fixaram-se no Brasil. Mas era necessário que fosse ofertado o mínimo de condições para os soldados norte-americanos estivessem em terras tupiniquins. Nessa linha, em 1941, ocorre a I

Conferência Nacional de Saúde (CNS) e a criação do Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), que nas palavras de Campos,

Serviço Especial de Saúde Pública (Sesp), uma agência bilateral que atuou no Brasil entre 1942 e 1960, financiada com recursos norte-americanos e brasileiros. O Sesp elaborou suas políticas sanitárias a partir de um acordo com o Instituto de Assuntos Interamericanos (Iaia), [...] Concebido no contexto da Segunda Guerra Mundial, para o governo norte-americano o Sesp seria uma agência temporária encarregada de políticas sanitárias pontuais em regiões produtoras de matérias-primas estratégicas – a Amazônia e o vale do Rio Doce (CAMPOS, 2006, p. 13-19).

Vale destacar que apesar de todos esses acontecimentos, o modelo que vigia com relação a atenção sanitária ainda era o modelo assistencial campanhista, excluindo qualquer tipo de ação preventiva. Em 1943, dá-se um grande passo em relação à Previdência Social, com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), 1943, unificando toda a legislação trabalhista que se possuía no Brasil até então e introduzindo novos direitos do trabalho como, por exemplo, a regulamentação do horário de trabalho, férias, descanso remunerado, condições de trabalho, férias, salário mínimo dentre outros.

Chega ao seu fim a 2ª GM, as lutas contra as ditaduras na Europa criaram uma contradição no cenário interno brasileiro, era inviável a defesa do regime autoritário de Getúlio Vargas. Era preciso dar fim à ditadura de Vargas para alinhar-se ao mundo. A bem da verdade e apesar de tudo, as mudanças que ocorreram nesse período são o embrião da política pública brasileira que reverbera no sistema de proteção e assistência social atual em alguma medida.

2.4 A Constituição de 1946

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil promulgada em setembro de 1946 tenta ser um apanhado ou meio termo da de 1934 e 1932, pois, em matéria de competência legislativa, estabelece a privativa à União para a matéria saúde, “*Art. 5º Compete à União [...] XV – legislar sobre: [...] b) normas gerais de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde [...]*” (Campanhole, 2000, p. 452).

Além disso, pela primeira vez, é garantido o direito à vida em uma constituição brasileira, como segue

Art. 141. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, [...] (CAMPANHOLE, 2000, p. 487).

Destaque para: *i*) 1950, II Conferência Nacional de Saúde, que dá destaque a uma legislação voltada à higiene e segurança no trabalho; *ii*) 1953, surge o Ministério da Saúde, a partir de uma subdivisão do Ministério da Educação e Saúde; *iii*) 1958, criação do SAMDU (Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência); *iv*) FSesp, quando expirou o acordo entre Brasil e os norte-americanos, Sesp, esse tornou-se a Fundação Serviço Especial de Saúde (FSesp), deixou de ser agência internacional e passou ter regime jurídico próprio e destinada a interiorização das ações de saúde pública; *v*) 1963, III Conferência Nacional de Saúde, pautou a descentralização na área da saúde e a proposição de um sistema integrado de saúde.

O Autoritarismo (1964 x 1984)

A partir de 1964 se instaura a Ditadura Militar no Brasil e todas as suas agruras, regime militar e repressivo que se utilizava da força policial, do exército e dos atos de exceção para governar, manter o poder e se impor. Ocorre a abertura política ao capital estrangeiro, mas não à democracia e, também, aumenta o êxodo rural e, conseqüentemente, o inchaço das cidades em virtude do aumento da população urbana que veio do campo. O Golpe Militar trouxe uma redução drástica nas ações de saúde pública do país, impactando negativa e profundamente a saúde pública. E acabam reaparecendo diversas doenças preveníveis que já estavam sob controle.

Em 1966, ocorre a unificação dos IAPs, dando origem ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o qual passa a concentrar todas as contribuições previdenciárias e gerir as pensões, aposentadorias e assistência médica dos trabalhadores formais, porém excluía os trabalhadores rurais e os urbanos informais. O INPS adotou o modelo contributivo excludente.

2.5 A Constituição de 1967

Foi mantida, pela Constituição de 1967, a competência privativa da União para legislar sobre a saúde, no art. 8º, XIV. E ela também assegurava aos trabalhadores os direitos que visassem a melhoria da condição social, tais como a assistência sanitária, hospitalar e médica, conforme art. 158, XV.

Em 1969, a Constituição de 1967, recebe a Emenda Constitucional nº 1, decretada pela Junta Militar, que governava o Brasil, alterando substancialmente a redação da grande maioria dos dispositivos da Lei Maior de 67, a fim de alinhá-las às medidas de exceção que vinham sendo tomadas na tentativa de dar um ‘ar de legalidade’ às arbitrariedades que cometiam como perseguição, censura e repressão. Sempre pairam divergências doutrinárias quanto a natureza desse ato: seria uma nova Constituição ou uma releitura adaptada à interpretação militar. Ao fim e ao cabo, independentemente da natureza jurídica do ato, não houve melhorias para a população e seus anseios não foram contemplados nessa medida decretada pelos Militares em 1969.

O ano de 1976 merece destaque pela criação do Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento (PIASS), do Centro Brasileiro de Estudos da Saúde (CEBES) e da Superintendência da Campanhas de Saúde Pública (SUCAM).

Durante a década de 70 ocorreu o maior crescimento da assistência médica financiada pela Previdência Social com relação ao número de cobertura de leitos e recurso arrecadados, pois vivia-se o auge do milagre econômico da Ditadura. Industrialização e emprego em alta, gerando muito trabalhador de carteira assinada que contribuía compulsoriamente para o INPS, mas também, gerou muita migração para os centros urbanos. Aos que não contribuía restavam, basicamente, os serviços de saúde filantrópicos - Santa Casas de Misericórdia e Beneficência Portuguesa- e os consultórios e clínicas privadas. Isto é, ou pagava-se para ser atendido pelos serviços do INPS ou de uma clínica particular ou não pagava e se iria para a vala comum, casas filantrópicas.

Em 1977, após a quebra do INPS, é criado o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INANPS) para a assistência médica do trabalhador que exercia atividade econômica, de ‘carteira assinada’ e seus dependentes, não tinha caráter universal. Assim, quanto mais desenvolvida a economia de uma região/estado, teoricamente, maior a relação de trabalho formal e, conseqüentemente, maior o número de associados/beneficiários e maior a quantidade de recursos para atender essa população. Como seu objetivo era prestar a assistência à saúde de seus

associados/beneficiários, era plausível a construção de centros de unidades de atendimento hospitalar e ambulatorial, bem como a contratação de profissionais privados em determinados locais, nos quais a demanda fosse maior. Era pautado no modelo excludente contributivo e no sistema médico curativo, isto é, com foco na doença e no doente, não atuando nas necessidades prévias, mas na cura da doença já instalada. Apesar disso, o modelo sanitarista não deixou de existir, mas perdeu força.

Em 1978, atinge-se o ápice da discussão sobre e contra a elitização da saúde e prática médica e o não acesso das grandes massas da população aos serviços médicos e de saúde com a Conferência Internacional sobre Atenção Primária à Saúde, em Alma-Ata, hoje atual Cazaquistão. Dessa conferência resulta a Declaração de Alma Ata em favor da universalização da saúde e instituindo a saúde como um direito social e um dever do Estado, do rol dos direitos natural, fundamental e humano (CONFERÊNCIA... 2022). Alma Ata sacode o mundo para abrir os olhos e enxergar a saúde de forma diferente, atentar para a saúde primária.

Em 1979, ocorre a criação da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco) e a Conferência de Belaggio, na Itália, a qual defendeu o desenvolvimento de ações primárias de saúde com base em programas focados em problemas específicos e para atender grupos populacionais em situação de pobreza com financiamento da Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância).

O milagre econômico tem seu declínio, resultando em repressão, desemprego, baixos salários e a população começa a sofrer com as graves consequências sociais por exemplo: violência, favelização, falta de saneamento. Concomitante o modelo previdenciário mostra seus graves problemas: *i*) incapacidade de resolver problemáticas de saúde coletiva (endemias, epidemias mortalidade infantil); *ii*) aumento de custos. A soma da crise econômica, que acarretou a diminuição de arrecadação do sistema e de receitas, levando a incapacidade de atender uma população cada vez maior de desempregados, sem carteira assinada, marginalizados e excluídos; a má gestão administrativa e a corrupção resultam na crise do INANPS e a criação do Conselho Consultivo de Administração da Saúde Previdenciária (CONASP), 1981. Era um órgão corregedor, uma tentativa de cópia das agências reguladoras norte-americanas, baseando-se no fundamento que essas agências são pautadas no princípio da eficiência administrativa, objetivando aumentar a produtividade, melhorar a qualidade da assistência, equilibrar as ações prestadas e devendo fiscalizar os prestadores de serviço, possuindo autogestão.

As ideias da Declaração de Alma-Ata começam a reverberar no Brasil e, em 1982, surge a Associação dos Secretários de Saúde Estaduais (CONASS) e o Conselho Nacional de Secretários de Saúde Municipais (CONASEMS). Já em 1983, são criadas as Ações Integradas de Saúde (AIS), um projeto interministerial, que englobava previdência, saúde e educação, com o objetivo de integrar ações curativas, preventivas e educativas. Pela primeira vez a saúde está voltada para a atenção primária e em educação voltada para a saúde e prevenção. Aparece a figura do Zé Gotinha, campanhas em escolas, rádio e televisão. Ao passo que na época do INANPS os recursos eram destinados a pagar profissionais privados, nesse momento, a Previdência passa a destinar recursos os estados, municípios, hospitais filantrópicos, públicos, universitários, podendo falar até em uma expansão, descentralização do sistema.

2.6 Nova República (1985 x 1988)

O Movimento Diretas Já e a eleição de Tancredo Neves ‘jogam a pá de cal’ no Regime Militar, movimentos sociais inflamados pelo fim da repressão, relacionados à saúde e reivindicando a descentralização e o acesso universal.

Em 1986, ocorre a VIII Conferência Nacional de Saúde, que, com retardo de dez anos para a Declaração de Alma-Ata, é o marco da reforma sanitária, sendo muito mais que uma reforma setorial, mas um resgate social. Essa foi a *primeira com participação popular* e lança as bases do que, hoje, é o Sistema Único de Saúde (SUS). Mas frise-se, são lançadas as bases, as ideias, uma vez que o SUS é, realmente, institucionalizado com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Os principais pontos da VIII CNS são: *i)* a participação popular; *ii)* a unificação do sistema; *iii)* acesso universal; *iv)* a descentralização; *v)* conceito ampliado de saúde; *vi)* modelo preventivo; *vii)* saúde entendida como um direito de cidadania e dever do Estado.

Com vistas a dar mais um passo para concretizar a descentralização proposta, é lançado o Sistema Único de Descentralização de Saúde (SUDS), que foi antecessor ao SUS, e a sua implantação efetiva-se sob a forma de convênios com as Secretarias Estaduais de Saúde e posteriormente repassando as ações e serviços aos municípios.

3 CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Após muitos anos de lutas, avanços e retrocessos, o direito à saúde adentra a Lei Maior do Brasil, amparando legalmente TODO cidadão brasileiro no acesso aos serviços e ações de saúde independentemente de contribuição e vedando a exclusão. A Saúde, dentro do corpo do texto constitucional, está localizada no Capítulo da Seguridade Social, ao lado da Previdência Social e Assistência Social, deixando claro o espectro do cuidado e proteção social brasileira. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (doravante CF/88), no capítulo VIII, da Ordem Social, Seção II, Da Saúde, dispõe

Art. 196 A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução de riscos de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 2020, p. 149).

É importante destacar a presença dos princípios da universalidade, da equidade, da integralidade, o caráter preventivo de cuidado, expressando um entendimento de saúde muito que vai muito além inexistência de doença, mas que envolve o bem estar em diferentes acepções. O Sistema Único de Saúde (SUS), por sua vez, vem institucionalizado, na CF/88, como segue

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade (BRASIL, 2020, p. 150).

A CF/88 funda o SUS, mas a regulamentação ocorre pelas Lei 8.080/90, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços

correspondentes e a Lei 8.142/90, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde. Outros acontecimentos importantes são: *i*) 1990, Programa de Agentes Comunitários de Saúde (Pacs) e substituição do INPS pelo Instituto Nacional do Seguro Social; *ii*) 1994, Programa Saúde da Família; *iii*) no início dos anos 2000, tem-se a criação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e a Agência Nacional de Saúde Suplementar, agências reguladoras no campo epidemiológico, das práticas de saúde e planos de saúde respectivamente e a Anvisa, particularmente, tendo um destaque enorme, no atual momento brasileiro da Covid-19; *iv*) 2016, o Pacto pela saúde, conjunto de reformas institucionais do SUS pactuado entre as esferas de gestão, estabelecendo metas e compromissos estabelecendo uma cooperação entre gestores e espaços de negociação local, regional e nacional e o PSF torna-se uma Política Nacional da Atenção Básica.

Não há dúvidas que a CF/88 trouxe mudanças expressivas em relação ao direito à saúde e foi possível acompanhar essa trajetória e essa guinada na história brasileira pelas linhas acima, porém um ponto complexo dessa temática e que traz muitas discussões doutrinárias para a área jurídica é a questão da judicialização da saúde. Perceba que,

A forma como a saúde pública foi organizada, conferindo gratuidade e universalidade no atendimento através de um órgão que redirecione para os entes do Estado as atribuições de cada um, gerou uma série de possibilidades de haver a intervenção do Poder Judiciário. [...] a chamada judicialização da saúde passou a ser um tema recorrente em questões que tratam de políticas públicas. [...] é uma consequência da falta de uma política realmente efetiva, assim como pode ser considerada uma das causas da crise na saúde (ENGELKE; COSTA, 2017, p. 102).

Essa forma de atuar do Judiciário, por um lado tutela o direito do cidadão em receber o atendimento médico, o fornecimento de medicamento, a prótese, ou seja, o direito à saúde em geral, mas acarreta implicações e até críticas ao judiciário. Há o entendimento que, ao tomar uma dessas medidas, o juiz está determinando a destinação do orçamento público, o que seria matéria própria dos outros Poderes, Legislativo e Executivo, excluído o Judiciário. Mas, por outro lado, há o entendimento que, o Judiciário só toma esse tipo de atitude em virtude da inércia e da falta

de vontade política dos a quem cabe essa tarefa em o fazer a favor da população que tanto necessita. Cabe ainda muitas discussões e estudos a respeito da judicialização da saúde até que se chegue a um ponto de equilíbrio para que o cidadão tenha tutelado o direito expresso na Lei Maior Brasileira.

4 COVID-19

A situação que já não era boa torna-se dramática com a chegada da Covi- 19 ao Brasil. Em fevereiro de 2020, o governo federal, através do Ministério da Saúde, apresenta um Plano de Contingência em resposta à Covid-19 que *“não traz qualquer referência à ética, aos direitos humanos ou liberdades fundamentais, sequer os relacionados ao cotidiano da emergência”* (VENTURA; REIS, 2021, p. 7) e sucederam-se normas, leis decretos, trocas sucessivas de ministro da saúde, causando instabilidades e receios quanto ao futuro das medidas que seriam tomadas e o negacionismo extremado e patético, que serviu apenas para confundir a população e contribuir para a propagação do vírus. Em suma, uma grave crise sanitária, recordes diários de mortes, caos social, fome, violência, fechamento de estabelecimento comerciais, industrias, milhares de desempregados e insegurança quanto ao futuro. A vacinação em massa muito colaborou para a queda no número de mortes, mas a crise ainda está longe de acabar e é necessário que se continue agindo para que não retorne à situação inicial.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dessa escrita foi possível acompanhar a linha do tempo do direito à saúde na história brasileira Constitucional, iniciando pela Constituição de 1824, passando pela Constituição Cidadã de 1988, que é considerada o que há de mais contemporânea em termos de direitos sociais, pontuando questões controversas como a judicialização da saúde. Por fim, o tema atual que é a crise da Covid-19.

Foram muitos avanços, estagnações, retrocessos e o período exige a união e o entendimento para que a CF/88 seja defendida e os direitos conquistados não sejam esvaziados em sentidos, que eles sejam efetivados na vida diária dos cidadãos brasileiros, isto é, saiam das linhas do papel, do âmbito do dever ser e façam parte da vida real das pessoas. Com toda certeza não será com corte de verbas da saúde e pesquisa, como o feito, no último janeiro 2022, pelo Presidente da República Jair Bolsonaro, que irá se tutelar os direitos sociais elencados na CF/88 (TOMAZELLI;

BRANT, 2022). Para que a judicialização da saúde não se faça presente, é preciso que ocorra a conscientização e o esforço dos políticos em realocar recursos e editar leis que protejam os que necessitam de auxílio médico, de medicamentos, fisioterapia. Isto, principalmente, após os tempos de Covid-19, em que as sequelas que serão deixadas pela doença ainda estão sendo descobertas e estudadas e para isso é preciso ter verbas, para pesquisar a melhor maneira de tratar essas condições de saúde que irão fazer parte da vida dos brasileiros em virtude das infecções pelas variantes da Covid-19.

REFERENCIAL TEÓRICO

BASTOS, Arthur; SILVA JUNIOR, Ricardo Oliveira da. A Evolução do Direito à Saúde no Brasil. **OAB-ESA/GO**, Goiás, [s.d]. Disponível em: <https://esa.oabgo.org.br/esa/artigos-esa/direito-constitucional/a-evolucao-do-direito-a-saude-no-brasil>. Acesso em: 31 jan. 2022.

BBC MUNDO. Qué es una sindemia y por qué hay científicos que proponen llanar así a la crisis del coronavirus. **Youtube**, BBC News Mundo, 14 out. 2020, [2020]. Disponível em: <https://youtu.be/DuMVeWY6gZU>. Acesso em 20 jan 2022.

BUTANTAN, Instituto. Há mais de 100 anos, Revolta da Vacina foi marcada por mortes, estado de sítio e fake News. **Instituto Butantan**, São Paulo, 05 nov. 2021. Disponível em: <https://butantan.gov.br/noticias/ha-mais-de-100-anos-revolta-da-vacina-foi-marcada-por-mortes-estado-de-sitio-e-fake-news#:~:text=No%20mesmo%20dia%2016%2C%20o,diretor%20geral%20de%20sa%C3%BAde%20p%C3%ABlica.&text=Em%201906%2C%20dois%20anos%20ap%C3%B3s,var%C3%ADola%20despencou%20para%20nove%20casos>. Acesso em: 01 fev. 2022

CAMPOS, André Luiz Vieira de. **Políticas Internacionais de Saúde na Era Vargas, o Serviço Especial de Saúde Pública, 1942- 1960**. Rio de Janeiro: Fiocruz. 2006.

CAMPOS, Juarez de Q. *et al.* Introdução à saúde pública. São Paulo: J. Q. Campos. 1987.

CEE-FIOCRUZ. **‘Covid-19 não é pandemia, mas sindemia’: o que essa perspectiva científica muda no tratamento**. Centro de Estudos

Estratégicos da Fiocruz Antônio Ivo de Carvalho. out/2020. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/?q=node/1264>. Acesso em: 20 jan. 2022.

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE CUIDADOS PRIMÁRIOS DE SAÚDE. **Declaração de Alma-ata**, 1978. Disponível em: <https://dms.ufpel.edu.br/sus/files/media/Alma-Ata.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2022.

ENGELKE, Claudio Ruiz; COSTA, José Ricardo. O Judiciário brasileiro e a intervenção nas políticas públicas de saúde. **Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social**. Maranhão, v. 3, n. 2, p. 85-104, jul./dez. 2017. Disponível em: https://ava.furg.br/pluginfile.php/341415/mod_resource/content/1/SA%20C3%9ADE%20-%20g%C3%AAnese%20e%20judicializa%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 20 jan. 2022

FAUSTO, Márcia Cristina Rodrigues; MATTA, Gustavo Corrêa. Atenção Primária à Saúde: histórico e perspectivas. In: MOROSINI, Márcia Valéria G. C.; CORBO, Anamaria D'Andrea (Org.). **Modelos de atenção e a saúde da família**. Rio de Janeiro: ESPJV/FIOCRUZ, 2007. p. 43-67. (Coleção Educação Profissional e Docência em Saúde: a formação e o trabalho do agente comunitário de saúde, 4). Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/39171/2/Modelos%20de%20Aten%C3%A7%C3%A3o%20-%20Aten%C3%A7%C3%A3o%20Prim%C3%A1ria%20%C3%A0%20Sa%C3%BAde.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2022

FERNANDES, Cláudio. Política do Café com Leite. **Brasil Escola**, São Paulo, [2022]. Disponível em: <https://brasile scola.uol.com.br/historiab/politica-cafe-com-leite.htm>. Acesso em: 01 fev. 2022.

SILVA, Michelle Emanuella de A. Direito à Saúde: evolução histórica, atuação estatal e aplicação da teoria de Karl Popper. **Revista Constituição e Garantia de Direitos-PPGD**. Natal: UFRN. v. 9, n. 2, p. 4-22, 8 jun. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/12251>. Acesso em: 02 fev. 2022.

TOMAZELLI, Idiana; BRANT, Danielle. Bolsonaro corta verbas de pesquisas, combate a incêndios florestais, indígenas e hospitais. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, SP, 24 jan. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/01/bolsonaro-corta-verbas-de-pesquisas-combate-a-incendios-florestais-indigenas-e-hospitais.shtml#:~:text=Os%20vetos%20do%20presidente%20Jair,e%20demarca%C3%A7%C3%A3o%20de%20terras%20ind%C3%ADgenas>. Acesso em 03 fev. 2022.

UFPEL. A história da Saúde Pública no Brasil. UFPEL, Pelotas, 2012. Disponível em: <https://dms.ufpel.edu.br/sus/files/timeline.html>. Acesso em: 01 fev 2022.

VENTURA, Deisy; REIS, Rossana. A linha do tempo da estratégia federal de disseminação da Covid-10, um ataque sem precedentes aos direitos humanos no Brasil. **Boletim Direitos na Pandemia**. São Paulo. Conectas, Direitos Humanos e CEPEDISA: USP. n. 10. jan. 2021. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/01/boletim-direitos-na-pandemia.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2022.

#FICA EM CASA: O DIREITO SOCIAL À MORADIA EM TEMPOS DE PANDEMIA A PARTIR DOS DESPEJOS, REMOÇÕES FORÇADAS E REINTEGRAÇÃO DE POSSE NO BRASIL

Vanessa Aguiar Figueiredo³⁷
Dandara Trentin Demiranda³⁸
Nathielen Isquierdo Monteiro³⁹

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar o direito social à moradia em tempos da pandemia de COVID-19 que assolou o mundo no ano de 2020. A análise se dará a partir dos despejos, remoções e ações de reintegração de posse ocorridas neste período que vão à contramão da concretização do direito social à habitação previsto na Constituição Federal de 1988. Primeiramente, abordar-se-á o direito à moradia, trazendo conceituação e o arranjo jurídico nacional e internacional que permeiam este direito. Posteriormente, se verificará as principais nuances acerca dos despejos e remoções forçadas bem como a conceituação e perspectiva jurídica das ações de reintegração de posse e, por último, o direito à moradia em tempos pandêmicos na seara destas três objeções durante este período no país. A metodologia utilizada para o presente trabalho será a revisão bibliográfica-documental. Palavras-chave: Direito social à moradia; Despejos; Remoções Forçadas; Reintegração de posse; Pandemia.

³⁷ Doutoranda em Educação Ambiental pelo Programa de Pós-Graduação em Educação Ambiental - PPGEA da Universidade Federal do Rio Grande – FURG. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pelotas - UFPEL. Graduada em Direito pela FURG. Especialista em Direito e Processo do Trabalho pelo Complexo Damásio de Jesus. Pesquisadora do grupo de pesquisa Direito e Educação Ambiental – GPDEA/FURG. Advogada.

³⁸ Mestranda em Direito e Justiça Social pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Especialista em Prática Jurídica Social - Residência Jurídica pela FURG. Pós-graduada lato sensu em Direito Constitucional Aplicado e em Direito da Seguridade Social pela Faculdade Legale. Bacharel em Direito pela FURG. Membro do Projeto de Pesquisa e Extensão Cidadania, Direito e Justiça – CIDIJUS. Advogada. E-mail: dandaratretnin@hotmail.com. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9607-962X>

³⁹ Mestre em Direito e Justiça Social pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG. Graduada em Letras pela Universidade Federal de Pelotas – UFPel. Professora, advogada e pesquisadora pertencente ao grupo de pesquisa Cidadania, Direitos e Justiça (CIDIJUS).

Abstract

The present work has the general objective of analyzing the social right to housing in times of the COVID-19 pandemic that devastated the world in 2020. The analysis will be based on the evictions, removals and repossession actions that occurred in this period that go against the realization of the social right to housing provided for in the Federal Constitution of 1988. First, the right to housing will be addressed, bringing conceptualization and the national and international legal arrangement that permeate this right. Subsequently, the main nuances about evictions and forced removals will be verified, as well as the conceptualization and legal perspective of repossession actions and, finally, the right to housing in pandemic times in the area of these three objections during this period in the country. The methodology used for the present work will be the bibliographic-documentary review.

Keywords: Social right to housing; Evictions; Forced Removals; Repossession; Pandemic.

1 INTRODUÇÃO

Todos os seres vivos abrigam-se em defesa do seu corpo, até mesmo os irracionais buscam proteção em face de possíveis perigos ou intempéries da natureza. A casa, a habitação ou ainda a moradia, representam uma das necessidades mais básicas do ser humano, pois além de servirem de proteção, servem de repouso e também de refúgio que objetivam a sua privacidade.

Desde o ano de 2020, em razão da pandemia provocada pela COVID-19, várias questões sociais estão sendo suscitadas, sendo uma delas, sem sombra de dúvidas, o direito à moradia. No início da crise sanitária, em que pouco se sabia sobre a evolução da doença e formas de tratamento, uma das principais medidas adotadas para conter a propagação do vírus foi o isolamento social, visando evitar aglomerações, através de estímulo para que a população permanecesse o maior tempo possível em casa. Em razão disso, a moradia tornou-se ainda mais essencial em tempos de pandemia.

Ocorre que, apesar da emergência em se concretizar este direito, o número de remoções, despejos bem como ações de reintegração de posse aumentou consideravelmente durante o período. Além disso, a maioria delas foi realizada em caráter de urgência com autorização de força policial para a retirada dos moradores. Em um período em que ficar em casa era essencial, inúmeros brasileiros foram forçados a deixar suas residências. Em razão disso, é que o estudo merece atenção, pois a

pandemia escancarou a escassa concretização do direito social à moradia no Brasil.

Dessa forma, a pesquisa tem como objetivo geral analisar o direito social à moradia em tempos da pandemia de COVID-19 a partir dos despejos, remoções e ações de reintegração de posse no Brasil. Quanto aos objetivos específicos, o primeiro é analisar a evolução normativa do direito social à moradia nos principais documentos jurídicos e seu conteúdo; verificar os desdobramentos dos despejos, remoções forçadas e as implicações das ações de reintegração de posse e o último objetivo é investigar o direito à moradia na pandemia e os dados relacionados ao não cumprimento das orientações de suspensão de ordens para despejos e desocupações.

O estudo justifica-se pela importância de se considerar a moradia um bem indispensável para a manutenção de uma vida digna e em um momento de emergência sanitária e de latente desigualdade social, sua garantia torna-se extremamente fundamental.

Para tanto, o conteúdo da pesquisa será abordado em três tópicos. Primeiramente, será realizada uma análise do direito à moradia nos principais documentos jurídicos além de seu conteúdo. Seguidamente, se verificará os despejos e as remoções forçadas bem como a conceituação e perspectiva jurídica das ações de reintegração de posse e, por último, o direito à moradia em tempos pandêmicos com dados relativos à problemática. Por fim, cabe destacar que a metodologia utilizada será a análise bibliográfica-documental.

2 DISCORRENDO SOBRE O DIREITO SOCIAL À MORADIA: UMA ANÁLISE DOS PRINCIPAIS DOCUMENTOS JURÍDICOS

Vários bens são considerados essenciais para a manutenção de uma promissora qualidade de vida. O denominado padrão mínimo de dignidade é composto de diversas necessidades essenciais, dentre elas, a moradia. O ser humano precisa de um local para que possa se abrigar, ter privacidade, descansar e expressar sua individualidade. Por estas razões e outras que a moradia é um bem fundamental para qualquer pessoa.

O direito à moradia é consagrado em vários documentos jurídicos devido a sua importância. Primeiramente, na seara internacional, o direito à moradia é amplamente reconhecido como direito humano, pois faz parte das necessidades básicas de qualquer ser humano. O art. 25 (1) da Declaração Universal dos Direitos Humanos assim declara:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (NAÇÕES UNIDAS, 1948).

Nesta mesma esteira de internacionalização dos direitos humanos, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) deu proteção e resguardo jurídico ao direito de moradia no âmbito internacional. Como salienta Nelson Saule Júnior (1997), foi o alicerce para o reconhecimento do direito à moradia enquanto direito humano, estabelecendo que é direito de todos um padrão de vida adequado para si e sua família, incluindo alimentação, vestuário e habitação, e com a melhoria contínua das condições de vida (NAÇÕES UNIDAS, 1992, art. 11).

Além do PIDESC e da Declaração Universal, vários outros documentos internacionais incorporaram o direito à moradia, como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979) e Convenção sobre os Direitos das Crianças (1989).

Várias conferências também se dedicaram a tratar sobre o direito de habitação, como a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos (1976), a Agenda 21 (1992), a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos (1996), a Agenda Habitat (1996) e a Declaração do Milênio e de Desenvolvimento do Milênio (2000), as quais visaram estabelecer um compromisso dos Estados em concretizar o direito à moradia.

Em 1991, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais editou o Comentário Geral n. 4 que tratou sobre a definição de moradia adequada, servindo como um instrumento importante de consubstanciação deste direito:

8. Assim, a concepção de adequação é particularmente significativa em relação ao direito à habitação, desde que serve para realçar um número de fatores que devem ser levados em consideração para constituir 'habitação adequada', pelos propósitos da Convenção. Enquanto a

adequação é determinada em parte por fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos, ecológicos e outros fatores, o Comitê acredita, contudo, que é possível identificar certos aspectos do direito que devem ser levados em consideração para este propósito em qualquer contexto particular. Eles incluem os seguintes:

a. Segurança legal de posse. A posse toma uma variedade de formas, incluindo locação (pública e privada), acomodação, habitação cooperativa, arrendamento, uso pelo próprio proprietário, habitação de emergência e assentamentos informais, incluindo ocupação de terreno ou propriedade. Independentemente do tipo de posse, todas as pessoas deveriam possuir um grau de sua segurança, o qual garanta proteção legal contra despejos forçados, pressões incômodas e outras ameaças. Estados-partes deveriam, conseqüentemente, tomar medidas imediatas com o objetivo de conferir segurança jurídica de posse sobre pessoas e domicílios em que falta proteção, em consulta real com pessoas e grupos afetados.

b. Disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura. Uma casa adequada deve conter certas facilidades essenciais para saúde, segurança, conforto e nutrição. Todos os beneficiários do direito à habitação adequada deveriam ter acesso sustentável a recursos naturais e comuns, água apropriada para beber, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, facilidades sanitárias, meios de armazenagem de comida, depósito dos resíduos e de lixo, drenagem do ambiente e serviços de emergência.

c. Custo acessível. Os custos financeiros de um domicílio associados à habitação deveriam ser a um nível tal que a obtenção e satisfação de outras necessidades básicas não sejam ameaçadas ou comprometidas. Passos deveriam ser tomados pelos Estados-partes Por uma cultura de direitos humanos para assegurar que a porcentagem dos custos relacionados à habitação seja, em geral, mensurada de acordo com os níveis de renda. Estados-partes deveriam estabelecer subsídios habitacionais para aqueles incapazes de arcar com os custos da habitação, tais como formas e níveis

de financiamento habitacional que adequadamente refletem necessidades de habitação. De acordo com o princípio dos custos acessíveis, os possuidores deveriam ser protegidos por meios apropriados contra níveis de aluguel ou aumentos de aluguel não razoáveis. Em sociedades em que materiais naturais constituem as principais fontes de materiais para construção, passos deveriam ser tomados pelos Estados-partes para assegurar a disponibilidade desses materiais.

d. Habitabilidade. A habitação adequada deve ser habitável, em termos de prover os habitantes com espaço adequado e protegê-los do frio, umidade, calor, chuva, vento ou outras ameaças à saúde, riscos estruturais e riscos de doença. A segurança física dos ocupantes deve ser garantida. O Comitê estimula os Estados-partes a, de modo abrangente, aplicar os Princípios de Saúde na Habitação, preparados pela OMS, que veem a habitação como o fator ambiental mais frequentemente associado a condições para doenças em análises epidemiológicas, isto é, condições de habitação e de vida inadequadas e deficientes são invariavelmente associadas com as mais altas taxas de mortalidade e morbidade.

e. Acessibilidade. Habitações adequadas devem ser acessíveis àqueles com titularidade a elas. A grupos desfavorecidos deve ser concedido acesso total e sustentável a recursos de habitação adequada. Assim, a grupos desfavorecidos como idosos, crianças, deficientes físicos, os doentes terminais, os portadores de HIV, pessoas com problemas crônicos de saúde, os doentes mentais, vítimas de desastres naturais, pessoas vivendo em áreas propensas a desastres, e outros deveriam ser assegurados um patamar de consideração prioritária na esfera habitacional. Leis e políticas habitacionais deveriam levar em conta as necessidades especiais de habitação desses grupos. Internamente, muitos Estados-partes, aumentando o acesso a terra àqueles que não a possuem ou a segmentos empobrecidos da sociedade, deveriam constituir uma meta central de políticas. Obrigações governamentais precisam ser desenvolvidas, objetivando substanciar o direito de

todos a um lugar seguro para viver com paz e dignidade, incluindo o acesso ao terreno como um direito reconhecido.

f. Localização. A habitação adequada deve estar em uma localização que permita acesso a opções de trabalho, serviços de saúde, escolas, creches e outras facilidades sociais. Isso é válido para grandes cidades, como também para as áreas rurais, em que os custos para chegar ao local de trabalho podem gerar gastos excessivos sobre o orçamento dos lares pobres. Similarmente, habitações não deveriam ser construídas em locais poluídos nem nas proximidades de fontes de poluição que ameacem o direito à saúde dos habitantes.

g. Adequação cultural. A maneira como a habitação é construída, os materiais de Direito à moradia adequada construção usados e as políticas em que se baseiam devem possibilitar apropriadamente a expressão da identidade e diversidade cultural da habitação. Atividades tomadas a fim do desenvolvimento ou modernização na esfera habitacional deveriam assegurar que as dimensões culturais da habitação não fossem sacrificadas, e que, entre outras, facilidades tecnológicas modernas sejam também asseguradas (NAÇÕES UNIDAS, 1992).

A partir do Comentário Geral n. 4, não basta um teto e quatro paredes para que se configure concretizado o direito à moradia. Este direito é mais do que isso, envolve uma gama de outros bens jurídicos para que se mostre satisfatório e habitável.

No Brasil, alguns marcos legais foram fundamentais para a fundamentação jurídica do direito à moradia, como bem salienta Rolnik:

Há vasta legislação voltada à proteção da moradia e da posse sobre bens imóveis, amparada na Constituição Federal de 1988, que assegura como princípios fundamentais a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, incisos II e III). Está previsto no Título II – ‘Dos Direitos e Garantias Fundamentais’, o direito à propriedade, a subordinação desta ao cumprimento de sua função social, e a possibilidade de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse

social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro (art. 5º, incisos XXII, XXIII e XXIV). Há proteção constitucional especificamente voltada para indígenas (art. 231) e quilombolas. O capítulo sobre política urbana da Constituição Federal dispõe sobre a função social da propriedade urbana (art. 182 e 183). (ROLNIK, s.d.).

O texto constitucional de 1998 é muito rico normativamente ao enfatizar em vários momentos a importância do direito à moradia, como, por exemplo, o art. 5º, que estabelece os direitos fundamentais, em seus incisos XI, XXII e XXIII, e determina a inviolabilidade da casa e assegura a função social da propriedade. O art. 6º, caput, também preleciona que são direitos sociais: “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (BRASIL, 1988). Por fim, outro importante marco legal do direito à moradia no Brasil é o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) que reforça o texto constitucional no sentido das políticas urbanas bem como o equilíbrio ambiental.

Portanto, tornam-se evidente a função e o conteúdo do direito à moradia e a importância legal desta temática. Nesta perspectiva, por possuir um feixe de posições jurídicas, o direito à moradia inviabiliza uma série de ações e medidas judiciais e administrativas, caso seja desrespeitado. Por isso que no item seguinte serão abordados os tópicos como despejos, remoções forçadas e reintegração de posse.

3 DESPEJOS, REMOÇÕES FORÇADAS E REINTEGRAÇÃO DE POSSE: VERIFICANDO AS POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES

Uma das principais violações do direito à moradia refere-se aos despejos forçados e remoções forçadas. A origem da problemática é justamente o processo excludente e mal elaborado de urbanização brasileira. Como determina Ricardo Lira (1997, p. 286), o “assentamento populacional no solo urbano se faz dominado pelo princípio da segregação residencial às populações carentes”. O processo histórico de urbanização brasileiro também é esclarecido por Roberta Lopes (2014, p. 14):

A ocupação desordenada das cidades brasileiras como reflexo do êxodo rural e do início da industrialização a partir da década de 30,

juntamente com a omissão do Poder Público no exercício de sua atividade fiscalizadora e promotora do desenvolvimento urbano e habitacional, nos trouxe à situação atual de injustiça social, pobreza e degradação do meio ambiente na formação da maioria das cidades brasileiras. A valorização das áreas providas de infraestrutura urbana, ou seja, das áreas com investimento público, acarretou o aumento do valor de mercado dos imóveis e conseqüentemente do custo de vida da “cidade formal”. Essa condição obrigou a população carente a procurar a periferia para morar, onde, via de regra, as propriedades são mais baratas exatamente por serem distantes dos centros de atividades e carentes da infraestrutura mencionada. A característica desse processo de urbanização é a segregação social no espaço urbano. As pessoas com maior poder aquisitivo ocupam a parte da cidade dotada de infraestrutura e de acordo com as normas urbanísticas vigentes, enquanto a população de baixa renda ocupou as favelas, os cortiços, as áreas ambientalmente sensíveis, as encostas de morros, ou seja, a cidade informal, marginalizada e esquecida.

Com o padrão desordenado de crescimentos dos principais tecidos urbanos, um dos principais desafios para a concretude do direito à moradia é a segurança jurídica da posse. Isso porque com a amplificação das desigualdades sociais no país, a segregação territorial também desencadeou desafios para a população. Um dos principais motivos dos despejos e remoções forçadas é a partir da constituição dos assentamentos irregulares:

Excluídos do marco regulatório e dos sistemas financeiros formais, os assentamentos irregulares se multiplicaram em terrenos frágeis ou em áreas não passíveis de urbanização, como encostas íngremes e áreas inundáveis, além de constituir vastas franjas de expansão periférica sobre zonas rurais, eternamente desprovidas das infraestruturas, equipamentos e serviços que caracterizam a urbanidade. (ROLNIK, 2006, p. 199).

O próprio Comentário Geral da ONU n. 7 de 1997 já assegurou que tanto os despejos como as remoções são medidas de caráter excepcional, isto é, só podem ocorrer em situações extremamente necessárias. Sendo assim, são necessárias medidas preventivas e paliativas para que a prática ocorra afim de não violar o direito humano e social à moradia.

No mesmo contexto, as remoções forçadas são um fenômeno corriqueiro. A remoção pode ser permanente ou temporária contra a vontade dos indivíduos, famílias e/ou comunidades das casas e/ou terras que ocupam sem a provisão e o acesso a formas adequadas de proteção jurídica ou outra (ONU, 1997). De acordo com Parry Scott e Quadros (2009), as remoções podem ser classificadas em três tipos: aquelas decorrentes de desastres naturais, as oriundas de eventos políticos e aquelas que derivam de projetos de desenvolvimento.

Quanto à ação de reintegração de posse, esta é medida legal disposta no Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/15), e pertence ao grupo das denominadas ações possessórias, que como bem define Bueno (2019, p. 587):

As “ações possessórias” são o procedimento especial de jurisdição contenciosa que tem como finalidade a proteção da posse. Na expressão estão compreendidas não só os pedidos de tutela jurisdicional voltados à manutenção (casos em que há turbação da posse, isto é, embaraços no exercício pleno da posse) e à reintegração (quando houver esbulho na posse, isto é, perda total ou parcial da posse) de posse, mas também o chamado “interdito proibitório”, voltado a proteção preventiva da posse [...]

A ação de reintegração de posse, então, é cabível em caso de atos de esbulho, como determina também o art. 560 do CPC: “Art. 560. O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação e reintegrado em caso de esbulho (BRASIL, 2015).” Por esta razão, a reintegração de posse é um direito de qualquer indivíduo de reaver um imóvel da posse de quem o detenha de forma injusta ou inapropriada.

Apesar da possibilidade jurídica da ação de reintegração de posse, é inegável que em certos casos pode estar em contradição com o direito social à moradia, principalmente se esta questão for analisada sob a ótica das desigualdades sociais que permeiam os invasores. A partir destas

inquietações, o tópico seguinte abordará as violações ao direito social à moradia no contexto de pandemia.

4 DESMASCARANDO A PROBLEMÁTICA: UMA ANÁLISE DAS VIOLAÇÕES DO DIREITO SOCIAL À MORADIA NO BRASIL NO CONTEXTO DA PANDEMIA

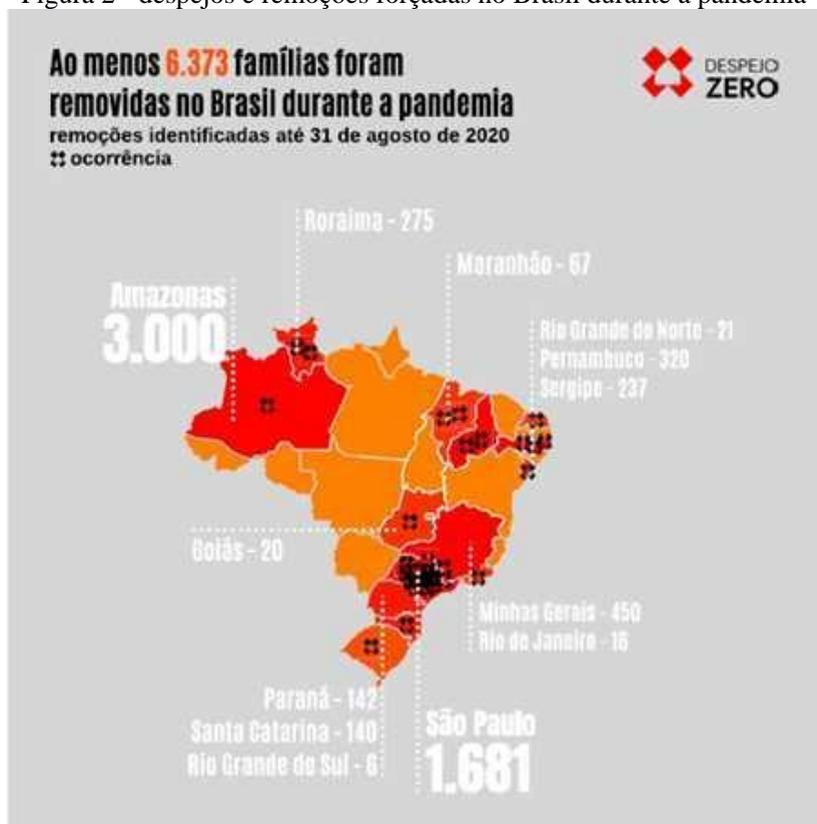
A pandemia de Covid-19, causada pelo Sars-Cov-2, trouxe várias inquietações, não só para o campo sanitário, em termos biomédicos e epidemiológicos, mas também repercutiu no viés econômico e social da população em escala global. No Brasil, isto não seria diferente, em virtude dos problemas já vivenciados por boa parte da sociedade que, como bem alerta Carlos Taibo (2019), vive o colapso social diariamente.

Um dos fatores que a pandemia ensejou foi à necessidade de isolamento social. Diante das recomendações para que a população ficasse em casa para a redução dos índices de transmissão do vírus, as aglomerações foram severamente reduzidas. Ocorre que a realidade brasileira, marcada pela desigualdade social e pela concentração de renda, evidenciou que parcela significativa da população não possui acesso a moradia digna e em condições adequadas. Conforme os documentos jurídicos prelecionam, a realidade social é composta por habitações inadequadas, insalubres e inacessíveis de recursos públicos.

O déficit habitacional, segundo os principais marcadores sociais como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, não corresponde somente à ausência de moradia, envolve outros fatores como adensamento excessivo, comprometimento excessivo da renda com aluguel, infraestrutura urbana inadequada, coabitação familiar e domicílios rústicos e improvisados. Estes marcadores colaboram para verificar a possível (ou não) concretização do direito à moradia no Brasil.

Neste contexto, as violações relativas ao direito social à moradia foram escancaradas durante a pandemia. Um dos motivos foi o número crescente de despejos e remoções forçadas em sede brasileira durante a pandemia, conforme se vislumbra na imagem:

Figura 2 - despejos e remoções forçadas no Brasil durante a pandemia



Fonte: Instituto Pólis e Campanha Despejo Zero

De acordo com levantamento realizado pelas instituições que integram a Campanha Despejo Zero, até 31 de agosto de 2020, período em que ainda existiam inúmeras incertezas acerca da propagação da doença e o número de óbitos diários era elevado, mais de seis mil famílias foram retiradas de suas residências durante a pandemia de Covid-19.

Estes despejos e remoções forçadas vão na contramão das orientações da Comissão de Direitos Humanos da ONU que solicitou que o Brasil suspendesse todos os despejos e remoções forçadas durante a crise de Covid-19, justamente porque o Estado tem o dever de resguardar os direitos humanos, independente do status legal de posse, haja vista a supremacia do direito à moradia. Além disso, as medidas são incoerentes com as orientações dos próprios órgãos da saúde que alertam para a

necessidade de que as pessoas fiquem em casa (ONU, 2020). Nesse contexto, importante destacar decisão proferida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828, em que a Corte entendeu pela necessidade de suspensão temporária de desocupações e despejos, inclusive para as áreas rurais, a fim de resguardar o direito à moradia e à saúde de pessoas vulneráveis. O período de suspensão foi estendido até 31 de outubro de 2022, válido para todo o território nacional (STF, 2022).

No mesmo período e contexto caótico, as ações de reintegração de posse se tornaram mais frequentes no poder judiciário, apesar das várias orientações tanto administrativas como judiciais em sentido contrário, como cabe destacar o Ofício Circular nº 93/2020, datado de 25/03/2020, do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe:

[...] Considerando as medidas excepcionais aplicadas em face do avanço do COVID-19 e as ações que vêm sendo realizadas em todas as áreas para prevenir e mitigar a proliferação do vírus, esta Corregedoria-Geral, por meio deste, RECOMENDA aos Senhores Magistrados a suspensão do cumprimento das remoções forçadas urbanas ou rurais, nos termos da Decisão 0924698 constante nos presentes autos, ressalvados, obviamente, manifestação do juízo a respeito de alguma situação fática imperiosa. Tal medida é de suma importância para evitar o avanço da pandemia que traz consequências danosas para a vida das pessoas e para a economia do país, na medida que permite a permanência de pessoas, ameaçadas de despejo, estarem em isolamento em suas residências, preservando a saúde dos jurisdicionados, ao tempo que não as põe em eventual necessidade de aglomeração, o que aumentaria a situação de risco. Por fim, ressalto, ainda, que os mandados de remoções forçadas enquadram-se na regra prevista no art. 3º da Portaria 13/2020-GP1, a qual determina que fica vedada a expedição de mandados em processos judiciais em todas as unidades jurisdicionais do Estado de Sergipe enquanto perdurar a suspensão dos prazos judiciais prevista no art. 1º da mesma portaria, ressalvando-se, apenas, situações fáticas

imperiosas por expressa manifestação do juízo [...] (SERGIPE, 2020).

Apesar das tratativas sobre a suspensão das ordens de reintegração de posse durante a pandemia, a prática é recorrente no Brasil. Um exemplo foi à reintegração de posse da Ocupação Nova Coruja no Município de Pelotas no Estado do Rio Grande do Sul no dia 23 de junho de 2020, às seis horas da manhã. Ao todo, sessenta e três famílias foram removidas do local na presença da tropa de choque da Polícia (PAZ, 2020).

A pobreza nunca esteve tão alta no país, com quase 30% da população sobrevivendo com renda *per capita* de R\$ 497,00 mensais, conforme aponta pesquisa da Fundação Getúlio Vargas (NERI, 2022). Percebe-se que, aliado ao problema de moradia digna, as famílias ainda enfrentam dificuldades financeiras sérias, incluindo situação de insegurança alimentar grave. As remoções forçadas seguem acontecendo, apesar da decisão do STF, já mencionada. Nesse sentido, a discussão acerca da garantia e devida concretização do direito social à moradia no Brasil é urgente e necessária. Ademais, as questões relativas à pandemia somente vislumbram o quanto este direito merece atenção por ser um dos direitos mais essenciais de qualquer indivíduo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir destas considerações, é fundamental pontuar a importância do direito à moradia enquanto direito humano e social para a própria sobrevivência humana. Para que este direito seja plenamente concretizado, é necessário que outros direitos também sejam satisfeitos, tais como mobilidade urbana e saneamento básico.

Em tempos de pandemia, é primordial repensar medidas urgentes para que as violações referentes ao direito à moradia sejam cada vez menos recorrentes, principalmente ações que visem evitar desalojamentos. Ademais, intervenções que resolvam questões de salubridade em locais de precariedade habitacional, investimentos em programas habitacionais e também estratégias para desacelerar a especulação imobiliária no Brasil.

REFERÊNCIAS

BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual de direito processual civil**: volume único. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm Acesso em: 25 out. 2020.

LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de direito urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

LOPES, Roberta Castilho Andrade. **A Construção do Direito à Moradia no Brasil**: da Formação da Norma à Judicialização no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Tese (Doutorado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

NERI, Marcelo. **Mapa da Nova Pobreza**. Rio de Janeiro, RJ: FGV Social, junho/2022. Disponível em: <https://cps.fgv.br/MapaNovaPobreza>. Acesso em: 19 ago. 2022.

ONU. **Brasil deve acabar com os despejos durante a crise do COVID-19: relator da ONU**. Genebra, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/despejo-onu.pdf>. Acesso em: 30 out. 2020.

ONU. **Comentário geral Nº 7**: o direito à moradia adequada (Art. 11, § 1º, PIDESC) e os despejos forçados. Genebra, 1997. Disponível em: <http://direitoamoradia.org/wp-content/>>. Acesso em: 27 out. 2020.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, de 10 de dezembro de 1948, adotada e proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>. Acesso em: 27 out. 2020.

PAZ, Walmaro. **Em Pelotas (RS), despejo deixa 63 famílias desalojadas em plena pandemia da covid-19**. Brasil de fato, 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/07/23/movimentos-lancam-campanha-despejo-zero-por-protecao-a-moradia-em-meio-a-pandemia>. Acesso em: 27 out. 2020.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios. **IPEA**. Políticas sociais – acompanhamento e análise, 12 de fevereiro de 2006, pp. 199-209. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4507>. Acesso em: 27 out. 2020.

ROLNIK, Raquel. **Respostas ao questionário sobre “segurança da posse”**: apresentado pela Relatora Especial sobre Moradia Adequada, Raquel Rolnik. Genebra: Permanent Mission of Brazil to the United Nations Office and other International Organizations in Geneva, [s.d.].

SAULE JUNIOR, Nelson. O Direito à Moradia Como Responsabilidade do Estado Brasileiro. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 7, 1997.

SCOTT, Parry; QUADROS, Marion. **A diversidade no IBURA**: gênero, geração e saúde num bairro popular do Recife. Editora Universitária, UFPE, 2009.

SERGIPE (Estado). Corregedoria Geral de Justiça. **Ofício circular nº 93, de 25 de março de 2020**. Dispõe sobre Suspensão do cumprimento das remoções forçadas (COVID-19). Disponível em: https://www.tjse.jus.br/corregedoria/arquivos/documentos/documentos/oficios_circulares/2020/ofcircular093-2020.pdf. Acesso em: 27 out. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828**. Relator Min. Roberto Barroso. Finalizado julgamento virtual em 05 de agosto de 2022. Brasília, DF, agosto de 2022.

TAIBO, Carlos. **Colapso**: capitalismo terminal, transição ecossocial, ecofascismo. Trad: Marília Andrade Torales Campos e Andréa Macedônio de Carvalho, Curitiba: UFPR, 2019.

CIL

ISBN: 978-65-89073-12-3



9 786589 073123