

# **Revista Ciências Jurídicas e Sociais Aplicadas**

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais Aplicadas

**ISSN 2594-8768**

**Vol.1, nº 1, Jan-Jun, 2018**



**Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais Aplicadas, FaCJSA**

**Revista Ciências Jurídicas e Sociais Aplicadas**

**Dirigentes**

*Fábio Raunheitti, Chanceler "In memoriam"*

*André Nascimento Monteiro, Reitor*

*José Carlos de Melo, Pró-Reitor Administrativo*

*Aline Figueira Lira, Coordenadora de Extensão e Assuntos Comunitários*

*Tarcila Fonseca Huguenin, Coordenadora de Pós-Graduação*

*Adalgiza Mafra Moreno, Coordenadora de Pesquisa*

*Bárbara Helena da Silva de Barros, Secretária Geral (Interina)*

**Diretor da FaCJSA**

*João Batista Barreto Lubanco*

**Coordenadora do Curso de Direito**

*Luciana de França Oliveira Rodrigues  
(Campus Nova Iguaçu)*

**Editora**

*Gleyce Anne Cardoso, UNIG, Brasil*

**Conselho Editorial**

*Ieda Rubens Costa, FACH/CAMBURY - GO, Brasil*

*Carolina Ângelo Montolli, FJP/APM - MG, Brasil*

*Thiago Rodrigues Pereira, UCP/UNILASSALE - RJ, Brasil*

*Aldo Antônio Azevedo, UNB - BR, Brasil*

*Arthur Luís Pereira Torres, PUC - RS, Brasil*

*Fabiana Junqueira Tamaoki, AET/UNIMAR - SP, Brasil*

*Sandro Marcos Godoy, FIAET - SP, Brasil*

*Margareth Pereira Arbués, UFG/UNIP - GO, Brasil*

*Fábio Ricardo Rodrigues Brasilino, UNOPAR - PR, Brasil*

*Ricardo Tonassi, UFRRJ - RJ, Brasil*

*Vitor Hugo Mota de Menezes, FMF/IESA - AM, Brasil*

*Fábio Fernandes Neves Benfatti, FPL - PR, Brasil*

*Luciana de França Oliveira Rodrigues,  
UNIABEU/UNIG - RJ, Brasil*

**Conselho Consultivo**

*Cesar Alexandre Barbosa, UNIABEU/UNIG - RJ, Brasil*

*Henrique Lopes Dornelas, UGS/UNIG - RJ, Brasil*

*Carmen Caroline Ferreira do Carmo Nader, UNIG - RJ, Brasil*

*Anna Beatriz Esser dos Santos, UNIG - RJ, Brasil*

*Flávia Emília Silva de Oliveira, UNIG - RJ, Brasil*

**Revisor**

*Lindinei Rocha Silva, UNIG - RJ, Brasil*

## APRESENTAÇÃO

A Revista que ora tenho a honra de apresentar não é nova, não obstante há muito tempo sem ser editada. Nasceu com o nome de Arquivos de Direito, ficou adulta e adotou outro nome - *In Solidum*, com a missão de unir todos os Cursos que compõem a Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais Aplicadas. Agora, em nova e brilhante fase, ressurge com outra roupagem e modernas diretrizes.

Uma Universidade se caracteriza por ser um ambiente difusor do saber, que reúne intelectuais portadores de conhecimento diversificado, capaz de proporcionar novas e relevantes conquistas para a sociedade.

Esse conhecimento não é estático, nem letárgico, ele é, e deve ser, dinâmico, volátil, mentor das transformações sociais que deem vida à sociedade, tornando-a sujeita a mudanças que produzam novos caminhos e mudem a realidade em que vivemos.

Quais são as ferramentas que conduzem ao novo, às transformações? Sem dúvida alguma, as que nascem e prosperam de forma positiva e criam novas realidades sociais. Eis a missão das revistas acadêmicas, que, atuando em cada campos do saber, exaltam a produção científica dos professores que trabalham nesta Universidade.

Seja bem-vinda!

João Batista Barreto Lubanco  
Diretor da FaCJSA

## EDITORIAL

Ao Público Leitor,

Apresentamos o volume 1, número 1, dez. 2017, da Revista Ciências Jurídicas e Sociais aplicadas, periódico eletrônico do Curso de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais Aplicadas, da Universidade de Iguazu.

A revista possui como missão estimular a produção científica nas áreas das Ciências Sociais Aplicadas mediante o funcionamento como espaço interdisciplinar adequado à divulgação e debate de trabalhos de cunho teórico, teórico empíricos e resenhas relacionadas à dinâmica social e à prática do Direito em todos os seus ramos.

A revista Ciências Jurídicas e Sociais Aplicadas é um periódico semestral e estará recebendo continuamente artigos para publicação nos meses de janeiro e julho. Poderão ser aceitos para publicação resenhas ou artigos científicos, desde que aprovados pelo Conselho Editorial da Revista.

O público-alvo da Revista é composto por pesquisadores, docentes e discentes do Ensino Superior e por profissionais de organizações públicas e privadas.

Convidamos novos pesquisadores a fazerem uso desse instrumento para divulgarem os resultados de suas investigações.

Finalmente, desejamos a todos uma boa leitura!

Gleyce Anne Cardoso

Editora-Chefe

## **POLÍTICAS PÚBLICAS: O SISTEMA DE COTAS. ESTUDO DE CASO NA UERJ**

### ***PUBLIC POLICIES: THE QUOTA SYSTEM. CASE STUDY IN UERJ***

Anderson do Nascimento Domingos<sup>1</sup>  
Lindinei Rocha Silva<sup>2</sup>  
Luiz Marcelo de Freitas Almeida<sup>3</sup>  
Pedro Otávio de Freitas Júnior<sup>4</sup>

#### **RESUMO**

O presente artigo tem como escopo analisar as políticas públicas afirmativas em relação ao sistema de cotas no ensino superior, notadamente o sistema de cotas raciais. Aborda-se o conceito de políticas públicas e suas finalidades. Discute-se o histórico do sistema de cotas no Brasil, abordando as legislações que deram início ao sistema, além de discutir sua validade no plano do Direito Constitucional, confrontando-se a análise no plano do direito fundamental. Aponta no plano da igualdade a interpretação jurídica da igualdade material ao permitir tratamento diferenciado a pessoas em situações diferentes, analisando o sistema de cotas como um sistema apoiado no princípio da dignidade da pessoa humana. Analisa ainda o estudo de caso do sistema de cotas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), por meio da análise de diversos dados sobre ingressantes e concluintes, cotistas e não cotistas, discutindo-se fundamentos que demonstram a efetividade do sistema de cotas, buscando a conclusão sobre a aplicação concreta de transformação de condição social.

**Palavras-chave:** Ensino Superior. Direito fundamental. Sistema de Cotas. UERJ.

<sup>1</sup> Mestrando em Desenvolvimento Local pela UNISUAM (RJ). Pós-Graduado em Direito Público pela Universidade Iguazu. Professor da Universidade Iguazu e Advogado.

<sup>2</sup> Doutor em letras Neolatinas (UFRJ), Bacharel em Direito (UNIG), Professor da Universidade Iguazu. Mestrando em Desenvolvimento Local pela UNISUAM (RJ). Pós-Graduado em Direito Público pela Universidade Iguazu. Professor da Universidade Iguazu e Advogado.

<sup>3</sup>Mestrando em Desenvolvimento Local pela UNISUAM (RJ). Pós-Graduado Lato-sensu em Direito Penal e Processo Penal pela Universidade Estácio de Sá e Direito Civil e Processo Civil pela Universidade Iguazu. Professor da Universidade Iguazu e Advogado.

## 1. INTRODUÇÃO

Viver numa sociedade justa em que todos têm oportunidades sempre foi uma utopia. Mas o que seria do ser humano se não houvesse a utopia para que pudesse motivá-lo a buscar constantemente o aprimoramento das condições de vida. Pensar que algum dia seria possível uma política de cotas no Brasil era uma expectativa irreal. Entretanto, sua implementação hoje desafia até aos mais céticos, o que não significa que tenha deixado de ser um tema tabu e que não levante discussões acaloradas entre defensores e detratores.

Neste artigo buscaremos focalizar a questão da política de cotas como meio de acesso à educação superior. A priori, faremos uma revisão bibliográfica sobre o histórico do sistema de cotas no Brasil, abordando as legislações que deram início ao sistema, além de discutir sua validade no plano do Direito Constitucional, confrontando-se a análise no plano do Direito Fundamental.

Também analisaremos mais detidamente o sistema de cotas raciais, discutindo o conceito de políticas públicas e suas finalidades. Focalizaremos a questão jurídica que permeia a interpretação jurídica da igualdade material ao permitir tratamento diferenciado a pessoas em situações diferentes. Ademais, traçaremos um paralelo entre o plano da igualdade de oportunidades e a política de cotas raciais como um instrumento de viabilização da justiça social, baseado no princípio da dignidade da pessoa humana.

Por fim, deixaremos a teorização sobre o sistema de cotas e passaremos ao plano factual, tomando, como exemplo, o caso do sistema de cotas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), por meio da análise de diversos dados sobre ingressantes e concluintes, cotistas e não cotistas, discutindo-se fundamentos que demonstram a efetividade do sistema de cotas, buscando a conclusão sobre a aplicação concreta de transformação de condição social.

## 1. SISTEMA DE COTAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: UMA POLÍTICA PÚBLICA.

Políticas públicas são medidas tomadas pelo poder público para enfrentar uma problemática da sociedade que seja relevante para o contexto social. Podemos ter políticas públicas voltadas a várias mazelas sociais, como saúde, educação, economia, justiça, além de outras.

A questão da desigualdade social no Brasil é historicamente um dos grandes males sociais. Segundo tabela do IPEA (2013), demonstra-se que no ano de 2013, das pessoas que têm renda per capita de 1/4 do salário mínimo federal, ou seja, caminham na faixa da extrema pobreza, 15% são negros, enquanto apenas 6,7% são brancos, ou seja, na faixa da extrema pobreza, a população negra é mais que o dobro da população branca.

Desta forma, a questão racial chega a ser secundária ou, no máximo, paralela à questão das divisões de classe sociais, como já atestava o sociólogo Florestan Fernandes, ao tratar das relações raciais como o motor da discriminação racial e da consequente desigualdade de oportunidades a que estão sujeitos os cidadãos brasileiros. A partir das reflexões do sociólogo, superamos a ideia de que a sociedade brasileira era regida por uma democracia racial e constatamos que os grupos raciais se posicionam diferentemente no interior da ordem social e a ideia de que as posições sociais estão ligadas irremediavelmente a questão do preconceito e da discriminação racial contra os negros, conforme atesta Fernandes:

A sociedade brasileira largou o negro ao seu próprio destino, deitando sobre seus ombros a responsabilidade de reeducar-se e de transformar-se para corresponder aos novos padrões e ideais de homem, criados pelo advento do trabalho livre, do regime republicano e capitalista. (FERNANDES, 1978. p. 20)

Portanto, a chamada libertação dos escravos foi bastante diferente do que ainda, lamentavelmente, se ensina nas escolas. A Abolição não propiciou a superação das desigualdades. Houve uma mudança bastante lenta da condição de escravo à de subalterno, pela ocupação de trabalhos menos qualificados e mal remunerados. Assim, não é possível desvincular no Brasil o preconceito social como a base de todos os outros preconceitos. E se essa parcela mais pobre da população é negra, as dificuldades no acesso aos serviços públicos refletem-se, também, em sua formação educacional e no acesso ao mercado de trabalho:

A pobreza por certo se desenvolve e se acirra em uma economia capitalista e, portanto, os conflitos referentes ao capital e ao trabalho irão determinar a divisão de classes e os preconceitos e discriminações que dessa divisão advêm. (BERTÚLIO 2012, p. 44)

Constituem direitos humanos fundamentais o direito à educação e ao trabalho. São na estrutura dos direitos humanos, direitos de segunda geração, pois são direitos que são de

cunho positivo do Estado, amparados no princípio da dignidade humana. O Estado tem o dever de prestar tais direitos fundamentais.

Sem dúvida, educação e trabalho formam o ciclo estruturante da sociedade econômica contemporânea, na qual se desenvolve. Entretanto, a parcela mais pobre da população, predominantemente negra, conforme já exposto, fica excluída das oportunidades, fechando um ciclo perfeito de exclusão. Se os negros estão excluídos do mercado de trabalho, logo, não podem ter condições de educar seus filhos, que por óbvio, não estarão preparados para o trabalho, de forma que o ciclo se repete.

A Constituição garante a todos os direitos à educação e ao trabalho. Dispõe o art. 6 da Constituição Federal de 1988:

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.

Como direito fundamental subjetivo, a educação tem assegurado por essência, conjunto de regras autoaplicáveis que são exercidas pelos indivíduos. Entretanto, num contexto atual, é necessária uma organização administrativa, política e jurídica que garanta o exercício ao direito a educação, de forma organizada, e as escolas e as universidades são o meio para tal finalidade.

Se a educação é um direito universal, é um serviço público essencial que importa ao poder público prestar. Como direito universal, insere-se dentre os direitos fundamentais pétreos do art. 6º da CF/88.

Ocorre que a observância de tais princípios depende da capacidade de gestão e orçamento do Estado de atender a todos os indivíduos. Porém, sabe-se que o Estado não tem condições de fornecer educação superior a todos, garantindo apenas a educação básica. Daí surge a necessidade de políticas públicas que permitam o enfrentamento dos problemas sociais, através de medidas que busquem diminuir as diferenças.

Com objetivo de atender a parcela mais pobre, predominantemente negra, surgem as cotas na educação superior, com objetivo de tentar permitir que excluídos sociais possam ter a oportunidade de ingresso no ensino superior, quebrando o ciclo vicioso já apontado.



## 2. EVOLUÇÃO DOS SISTEMAS DE COTAS NO BRASIL.

No final da década de 1990, foi constatado que um percentual muito pequeno de negros e pardos frequentavam ou concluíram o ensino superior no Brasil. Segundo Carvalho (2012), em 1997 apenas 2,2% de pardos e 1,8% de negros chegavam à universidade. Assim, era necessária uma atitude por parte do governo que modificasse tal situação, pois os ensinos fundamental e médio ministrados por escolas públicas não davam o suporte necessário para que estes jovens, presumidamente de famílias de baixa renda, pudessem disputar em condições de igualdade uma vaga no ensino superior público com aqueles que pertenciam às classes mais abastadas.

Com a ênfase dada às políticas afirmativas pelo governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, no final da década de 1990 e início deste século, houve um avanço nas questões relativas às discussões das desigualdades econômicas, bem como sociais, incrementando-se, desta forma, projetos e programas na busca pela minimização dos problemas oriundos da questão racial.

Diante desse quadro, a Universidade Estadual do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) foi a instituição pioneira a implantar no Brasil o sistema de cotas. No processo seletivo do ano de 2003, com base na Lei n. 4.151/03 do Estado do Rio de Janeiro, em sua redação originária, 45% do total de vagas da instituição foi reservada, destinando-se 20% para candidatos da rede pública, 20% para negros ou índios e 5% para pessoas com deficiência e integrantes da minoria étnica.

Eis a redação originária da Lei 4.151/2003

Art. 1º. Com vistas à redução de desigualdades étnicas, sociais e econômicas, deverão as universidades públicas estaduais estabelecer cotas para ingresso nos seus cursos de graduação aos seguintes estudantes carentes:

I-oriundos da rede pública de ensino;

II-negros;

III-pessoas com deficiência, nos termos da legislação em vigor, e integrantes de minorias étnicas.

O inciso III, acima mencionado, foi alterado em 2007 pela também lei do Estado do Rio de Janeiro, de nº 5.074, passando a adotar a seguinte redação

[...]III- pessoas com deficiência, nos termos da legislação em vigor, integrantes de minorias étnicas, filhos de policiais civis e militares, bombeiros militares e inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos ou incapacitados em razão do serviço.

Após a iniciativa do Estado do Rio de Janeiro, outras IES estaduais passaram a adotar essa política afirmativa. Hoje vigora a Lei Estadual 5.346/2008, que dispõe:

Art. 1º Fica instituído, por dez anos, o sistema de cotas para ingresso nas universidades estaduais, adotado com a finalidade de assegurar seleção e classificação final nos exames vestibulares aos seguintes estudantes, desde que carentes:

I - negros;

II - indígenas;

III - alunos da rede pública de ensino;

IV - pessoas portadoras de deficiência, nos termos da legislação em vigor;

V - filhos de policiais civis e militares, bombeiros militares e inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos ou incapacitados em razão do serviço.

No que diz respeito ao ensino superior federal, a primeira instituição do ensino superior a implementar o sistema de cotas foi a Universidade de Brasília (UNB), no ano de 2004, reservando 20% das vagas para negros e indígenas.

Após a iniciativa da UNB, outras instituições foram aderindo ao programa de cotas raciais, sendo certo que atualmente a maioria implantou tal sistema.

Esse sistema de cotas vem se aprimorando ao longo dos anos, deixando de ser puramente racial, passando a atingir em geral as pessoas oriundas de famílias de baixa renda. Atualmente, sob a égide da Lei 12.711, de 29 de agosto de 2012, 50% das vagas das instituições de ensino superior federal são destinadas aos candidatos pertencentes a família de baixa renda, cujo parâmetro é a renda não superior a 1 salário mínimo e meio, incluindo-se nesse percentual também negros, índios e pardos. Dispõe a Lei 12.711/2012:

Art. 1º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.

Art. 2º (VETADO).

Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à de pretos,

pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Quanto às instituições federais de ensino superior, há na própria lei a determinação de que deverá haver uma revisão quanto ao sistema no prazo de dez (10) anos, contados a partir da publicação da lei supramencionada, ou seja, em 2022.

Portanto, senão a totalidade das instituições de ensino superior, pode-se dizer que atualmente a grande maioria das universidades públicas adotou a política afirmativa referente à desigualdade dos candidatos quanto ao ingresso nessas instituições.

### **3. A CONSTITUCIONALIDADE DO SISTEMA DE COTAS.**

A Constituição Federal garante a todos o princípio da igualdade. É necessário, porém, analisar o plano da igualdade jurídica formal x material. No plano da igualdade jurídica formal, todos são iguais perante a lei, de forma abstrata. Entretanto, os estudos avançados de Direito têm entendido que a Constituição procurou reconhecer que nem todos partem da mesma condição, pois reconhece valores como dignidade, marginalidade, desigualdades, razão pela qual é fundamental o estudo da igualdade pelo plano material, ou seja, utilizando-se do plano concreto para trazer materialidade a norma constitucional.

Logo, parece claro, pela interpretação material do texto da constituição, que ao garantir igualdade a todos, não se trata de dar a mesma porção de direitos, mas efetivar instrumentos jurídicos que garantam uma igualdade de condições a todos no plano concreto.

O art. 208, V, da Constituição Federal (1998) assegura que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um.

Questiona-se, portanto, à luz da leitura fria do texto normativo, se as medidas que dividem o acesso ao ensino superior por raça ou condição social, criando mecanismos diferenciados de apuração de resultado na seleção do ingresso as universidades, por cor de pele ou condição econômica, são ou não constitucionais.

No plano das políticas públicas, em especial no sistema de cotas, o princípio da igualdade material precisa interpretar o texto e reconhecer que nem todos os candidatos

possuem as mesmas condições de ingresso, não podendo o formalismo do texto, simplesmente, atribuir capacidade à nota final totalizadora de todos os candidatos.

É com a premissa já abordada das condições das classes mais pobres, que são predominantes da raça negra, que se estabelece as políticas públicas por cotas raciais. Assim, quando o Estado adota mecanismos legais que permitem criar métodos ou garantias específicas a pessoas que se encontram em situação de desigualdade em relação a outras, tais ações se denominam ações afirmativas. Portanto, o sistema de cotas raciais, são mecanismos de ações afirmativas.

Segundo Bertúlio:

Não há, portanto, impedimento legal para proposição de programas de ação afirmativa, ou seja, o sistema jurídico nacional permite, em larga escala, que o Estado determine, edite ou incentive a edição de políticas públicas focadas em peculiar razão explícita e objetiva de desigualdade, que enseje uma reorganização nas oportunidades ofertadas aos grupos atingidos, para o fim de equalizar a demanda ou concorrência dos indivíduos, para melhoria da qualidade de vida do grupo e, conseqüentemente, da sociedade como um todo. (2012, p. 47)

Abordando o tema das ações afirmativas, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Marco Aurélio Mello, escreve:

(...) o único modo de se corrigir desigualdades é colocar o peso da lei, com a imperatividade que ela deve ter em um mercado desequilibrado, a favor daquele que é discriminado, que é tratado de forma desigual. (...) Posso asseverar, sem receio de equívoco, que se passou de uma igualdade estática, meramente negativa, no que se proibia a discriminação, para uma igualização eficaz, dinâmica, já que os verbos "construir", "garantir", "erradicar" e "promover" implicam, em si, mudança de óptica, ao denotar "ação". Não basta não discriminar. É preciso viabilizar – e encontramos, na Carta da República, base para fazê-lo – as mesmas oportunidades. (2001, p. 23)

Diante da adoção de várias leis pelo Brasil, leis estaduais e leis federais, criando mecanismos que permitam a seleção diferenciadas de pessoas por raça ou condição social, questionamentos judiciais já foram feitos a respeito das leis de cotas.

Conforme já exposto, a UnB foi a primeira instituição federal a estabelecer o sistema de cotas. Inevitável, portanto, que tenha sido a primeira a sofrer com ações judiciais, buscando a declaração da inconstitucionalidade do sistema.

No julgamento da ADPF (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental) n. 186, a discussão não foi necessariamente sobre questões das políticas afirmativas, quanto à

questão econômica, mas sim à questão meramente da seleção racial. Discutia se a mesma Constituição que veda a acepção por raça ou cor poderia permitir a seleção de ingresso ao ensino superior de forma diferenciada para negros ou pardos.

No julgamento da ação, o Ministro Ricardo Lewandowski apontou:

No caso da Universidade de Brasília, a reserva de 20% de suas vagas para estudantes negros e ‘de um pequeno número delas’ para índios de todos os Estados brasileiros pelo prazo de 10 anos constitui, a meu ver, providência adequada e proporcional ao atingimento dos mencionados desideratos. A política de ação afirmativa adotada pela Universidade de Brasília não se mostra desproporcional ou irrazoável, afigurando-se também sob esse ângulo compatível com os valores e princípios da Constituição. (*apud* DUARTE, 2014, p. 12)

E assim, se seguiu em outros julgamentos a respeito da temática da constitucionalidade do sistema de cotas raciais. É de se reconhecer o débito histórico com a classe negra do país. Portanto, como política pública de ação afirmativa, que visa através de mecanismos concretos permitir tratamento diferenciado no acesso ao ensino superior por raça, o sistema de cotas constitui garantia fundamental à dignidade da pessoa humana e à garantia plena do princípio da igualdade.

#### **4. DA EFETIVIDADE DO SISTEMA DE COTAS RACIAIS: ESTUDO DE CASO UERJ**

Analisada a constitucionalidade e legalidade das cotas raciais, inegável a análise de sua efetividade. Considerando que já se passaram vários anos da adoção do sistema de cotas, é necessário estudo de sua aplicação e resultados.

Em novembro de 2001 foi sancionada a Lei nº 3.708, implementando as cotas raciais no Estado do Rio de Janeiro. Instituiu a cota mínima de até 40% para as populações negra e parda aos cursos de graduação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e da Universidade Estadual do Norte Fluminense.

Portanto, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro foi uma das pioneiras do Brasil a instituir o sistema de cotas. Logo, o estudo de caso das cotas raciais no ingresso dos cursos de ensino superior da UERJ afigura-se como de grande utilidade para a verificação da efetividade do sistema de cotas.

Para disputar uma vaga pelo sistema de cotas, o candidato da UERJ deve preencher um documento se declarando negro ou indígena, além de apontar na declaração os critérios que o fizeram se declarar negro. Tal declaração é submetida à Comissão de Análise de Opção de Cota. O candidato também deve declarar sua condição econômica, que também pode ser verificada pelas Comissões de Seleção.

Segundo Banco de Dados do Estudo realizado em 2012 pela Coordenadoria de Articulação e Iniciação Acadêmicas (CAIAC), órgão da Sub-reitoria de Graduação – SR-1 (2013), demonstra-se:

#### TOTAL DE ALUNOS QUE INGRESSARAM POR VESTIBULAR DE 2003 A 2011

<b>Anos</b>	<b>Não Cota</b>	<b>Negros (20%)</b>	<b>Rede Pública (20%)</b>	<b>Deficientes/Indígenas/Filhos de bombeiros militares, policiais civis e militares e inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos ou incapacitados em razão do serviço (5%)</b>	<b>Total de Cotistas</b>
2003	2.137	1.946	1.099	0	3.045
2004	2.950	861	1.194	34	2.089
2005	3.397	590	993	36	1.619
2006	3.480	532	984	35	1.551
2007	3.563	386	743	18	1.147
2008	3.694	409	661	27	1.097
2009	3.484	541	791	53	1.385
2010	3.261	652	848	24	1.524
2011	3.417	683	858	22	1.563
2012*	2.222	395	502	18	915
<b>Totais</b>	<b>31.605</b>	<b>6.995</b>	<b>8.673</b>	<b>267</b>	<b>15.935</b>

Fonte: SR1

\*1º semestre

De acordo com os dados, demonstra-se que, apesar de cerca de 34% das vagas preenchidas serem de cotistas, há um decréscimo no número de inscritos. Observa-se que mesmo com a oferta de vagas de 45% para cotistas, tais vagas não são preenchidas.

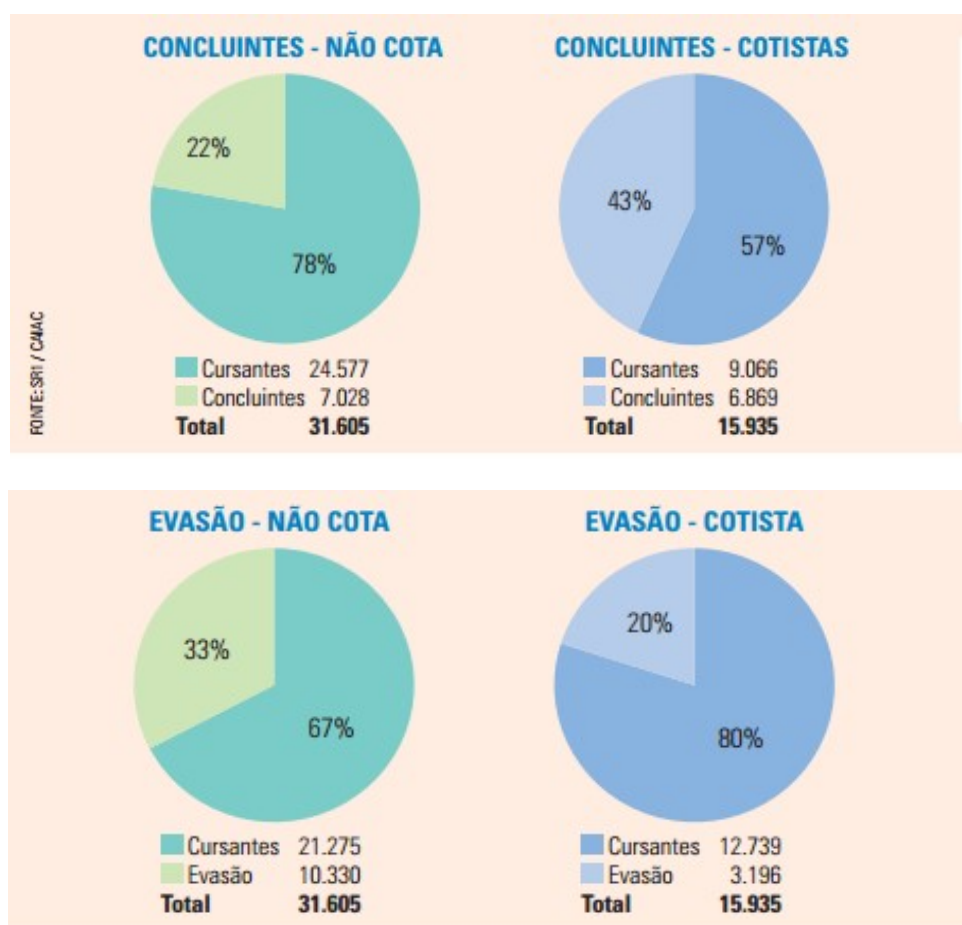
Fatores como desconhecimento, medo de serem discriminados, falta de oportunidade após o ensino médio e até mesmo preconceito em assumir sua condição racial podem ser apontados como motivos para o não preenchimento das vagas.

Desta forma, fica flagrante a necessidade de que o Estado promova a política pública de cotas, inserindo dentro da realidade da população, melhorando as condições da educação básica e do ensino médio, proporcionando não só melhores condições educacionais, mas também promovendo e difundindo o sistema de cotas.

Soma-se ainda a integração das políticas de cotas e outras políticas de combate ao preconceito racial para que se proíbam eventuais injúrias raciais ou racismos que impliquem inibição dos negros ou pardos a se autodeclararem como tais.

Outra barreira a ser vencida pela política afirmativa é a barreira de que o aluno cotista não apresenta o mesmo desempenho do aluno não cotista.

Como apontam os números:



Fonte: Coordenadoria de Articulação e Iniciação Acadêmicas (CAIAC), órgão da Sub-reitoria de Graduação – SR-1 (2013)

Analisando os dados fornecidos, verifica-se com relação aos concluintes que do total de 31.605 alunos não cotistas, o percentual de evasão foi de 33%. Um número superior aos dos alunos cotistas, que teve o índice de 20%. Portanto, percebe-se que não houve evasão maior dos alunos cotistas em relação aos não cotistas, considerando que, uma vez ingressos nos diversos cursos, os alunos são submetidos aos mesmos procedimentos de avaliação. Nesse sentido, a não evasão maior dos alunos cotistas em relação aos não cotistas demonstra que a política pública tem alcançado resultados, permitindo a conclusão dos cotistas e a igualdade material prevista na legislação.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente estudo abordou questões atinentes às políticas públicas do sistema de cotas. Para se garantirem direitos fundamentais como a educação e trabalho, é necessário permitir um acesso igualitário às condições de acesso ao ensino. As políticas públicas precisam, portanto, serem afirmativas, para garantir que pessoas em situações diferentes possam ser alcançadas por serviços públicos.

A criação de mecanismos como o sistema de cotas, que permite a disponibilidade da reserva de vagas específicas, notadamente por classes historicamente excluídas socialmente, permite a inserção e a quebra do paradigma, permitindo que, ao ingressar no sistema superior, tais classes possam se dignificar e alcançar o mercado de trabalho, com qualificação apropriada.

Entretanto, como política pública afirmativa que é, o sistema de cotas construído no arcabouço jurídico ainda suscita muitos debates sobre sua constitucionalidade, tendo o Supremo Tribunal Federal concluído pela total validade e licitude do sistema, diante dos princípios fundamentais da nossa Constituição Federal, notadamente o princípio da dignidade humana.

Nesse contexto, a análise do estudo de caso da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), uma das pioneiras na implantação do sistema de cotas no Brasil, demonstra que a mera disponibilidade das vagas não é suficiente para alcançar os resultados plenamente esperados, eis que por diversos outros fatores, não se trata apenas da oferta de vagas, mas sim de permitir que os candidatos cheguem a elas por meio de novas políticas que permitam a identificação pela população da oportunidade oferecida pelo sistema de cotas.



O estudo de caso demonstra que, uma vez efetivada a política, a evasão dos cotistas comparada com os não cotistas é até menor, o que demonstra que pelo menos em relação aos concluintes, a política pública pode produzir resultados concretos, formando pessoas que, até a seleção, não teriam oportunidades de ingressar no ensino superior público.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELLO, Enzo. Políticas de ações afirmativas no Brasil: uma análise acerca da viabilidade de um sistema de cotas sociais para ingresso nas universidades. **Direito, Estado e Sociedade**. Rio de Janeiro, v.9, n.26, p. 32 a 53, jan/jun 2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 21 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Lei/L12711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12711.htm)>. Acesso em 07 dez. 2016.

BERTULIO, Dora Lucia de Lima. Racismo e Desigualdade Racial no Brasil. In: DUARTE, Evandro C. Piza Duarte (coord) **Cotas Raciais no Ensino Superior**. 2ª edição. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2012. p. 27-56.

CARVALHO, Igor. Dez anos de cotas nas universidades: o que mudou?. **Revista Fórum Semanal**, nº 138. Disponível em < HYPERLINK "<http://www.revistaforum.com.br/digital/138>" <http://www.revistaforum.com.br/digital/138/sistema-de-cotas-completa-dez-anos-nas-universidades-brasileiras>>. Acesso em 27 nov. 2016.

DEZ anos do sistema pioneiro de cotas na UERJ. **UERJ em Questão**. n. 97. Jornal Bimestral janeiro / fevereiro de 2013, p. 9-10.

DUARTE, Allan Coelho. A Constitucionalidade das Políticas de Ações Afirmativas. **Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado**, abril/2014, 2014. Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)>. Acesso em: 08 dez 2016.

FERNANDES, F. **A Integração do Negro na Sociedade de Classes**. vol. 1 e 2. São Paulo: Ática, 1978.

MELLO, Marco Aurelio Mendes de Farias. Ótica Constitucional - a igualdade e as Ações Afirmativas. *In* Discriminação e Sistema Legal Brasileiro. **Anais do Seminário Nacional organizado pelo TST**, nov. 2001, p. 23.

RIO DE JANEIRO (Estado). LEI Nº 4151, de 04 de setembro de 2003 (REVOGADA). Institui nova disciplina sobre o sistema de cotas para ingresso nas universidades públicas estaduais e dá outras providências. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/e9589b9aabd9cac8032564fe0065abb4/e50b5bf653e6040983256d9c00606969?OpenDocument>>. Acesso em 30 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 5346, de 11 de dezembro de 2008. Dispõe sobre o novo sistema de cotas para ingresso nas universidades estaduais e dá outras providências. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/1b96527e90c0548083257520005c15df?OpenDocument>>. Acesso em 30 nov. 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceito, esquemas de análises, casos práticos. 2ªed. São Paulo: Cengage Learning, 2013, p. 2-3.

SOUZA, Ana Cláudia Silva de. Sistema de cotas na UERJ: uma abordagem sobre a demanda de inscritos. **Revista Eletrônica do Vestibular UERJ**, Rio de Janeiro, Ano 9, n. 25, 2016. Disponível em: <[http://www.revista.vestibular.uerj.br/artigo/artigo.php?seq\\_artigo=44](http://www.revista.vestibular.uerj.br/artigo/artigo.php?seq_artigo=44)>. Acesso em: 08 dez 2016.

**COMO O TRABALHO ANÁLOGO AO ESCRAVO IMPEDE A EFICÁCIA DO PRINCÍPIO “*IN DUBIO PRO OPERÁRIO*”**

**HOW ANALOG WORK TO SLAVE PREVENTS THE EFFECTIVENESS OF THE PRINCIPLE “*IN DUBIO PRO OPERÁRIO*”**

Carla Sendon Ameijeiras Veloso<sup>1</sup>

Juliana da Costa Pena Mendes Ferreira<sup>2</sup>

**RESUMO**

Fazemos parte de um contexto social no qual é preciso haver mudanças para que haja adequação à sociedade moderna. No decorrer dos séculos, inúmeras mudanças podem ser visualizadas e vividas pela sociedade atual. No entanto, certo é que necessário se faz que vejamos nossos conceitos no que diz respeito à sociedade atual e o que ocorre na esfera trabalhista que muitas vezes está ao nosso lado, ou outras só temos o conhecimento e, algumas vezes, só ouvimos falar. A escravidão no Brasil infelizmente ainda existe, em algumas regiões de forma mais camuflada do que em outras, mas a realidade é lamentável, pois, em pleno século XXI, há um grande indício de escravidão em todo o território brasileiro, o que suprime o direito do ser humano como trabalhador e do ser humano como indivíduo portador de direitos e princípios essenciais a sua subsistência. Nesse sentido, o presente trabalho abordará um pouco da história brasileira desde a abolição da escravatura, do início do direito do trabalhista e sua evolução no Brasil, os princípios que o norteiam e sua ineficácia para os dias vigentes, e a existência clara da escravidão no contexto atual, ressaltando que essa realidade precisa ser transformada, pois há cidadãos brasileiros perdendo sua vida, sua dignidade.

**Palavras-chaves:** Dignidade da pessoa humana, escravidão no Brasil, princípio *in dubio pro operário*.

<sup>1</sup>Doutoranda em Direito pela Universidade Veiga de Almeida – e-mail: [carlaameijeiras@gmail.com](mailto:carlaameijeiras@gmail.com)

<sup>2</sup>Graduanda em Direito pela Universidade Estácio de Sá – e-mail: [jhully92@hotmail.com](mailto:jhully92@hotmail.com)

## INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo abordar a escravidão na sociedade brasileira nos dias atuais, tendo por base a escravidão que foi abolida pela princesa Isabel em 13 de maio de 1888, com a assinatura da Lei Áurea.

Deve ser destacado que o tema em tela é atual como no passado. No entanto, camuflado, dia após dia, suprimindo o direito do ser humano, o que revela a importância no contexto contemporâneo.

A escravidão contemporânea, como é chamada atualmente, tem como escopo inibir o cidadão de que a escravidão não existe mais e que o ser humano não possui o direito a uma vida digna, e que a forma de subsistência, seja ela qual for, é o que cada ser humano deve buscar, e que se há trabalho, logo há dignidade, pois cada um luta pelo seu pão diário da forma que pode.

Não se pode ignorar que houve grande avanço da sociedade brasileira em diversas esferas, como a globalização, mudanças políticas, sociais e econômicas. Não obstante, não restam dúvidas de que há muito a evoluir e modificar para que tenhamos uma sociedade possuidora de direitos e deveres fundamentais em sua plena essência.

Entretanto, ainda ocorre que, em algumas empresas de grande porte, onde há vários supervisores, o trabalhador segue o comando de um, estando em desacordo com o comando do outro, e muitas vezes devido a esse fator ocorrem atritos, falta de respeito, falta de humanidade, o que acaba ocasionando para o empregado situações em que se encontra na posição de escravo. Escravo das regras impróprias que devem ser cumpridas, escravo de supervisores que só pensam no poder, escravos da falta de humanidade.

O trabalhador se vê em situações em que não sabe qual atitude tomar, pois às vezes o correto o leva ao desemprego e o incorreto mantém sua subsistência. Em contrapartida, o trabalhador poderá ser penalizado por agir em desconformidade com a Lei. É nesses momentos que temos que nos valer do princípio *in dubio pro operario* para ter nossos direitos e segurança garantidos.

Ademais, pouco se vê as autoridades brasileiras, representantes do povo, discutirem sobre este tema, seja porque há muita controvérsia, pouco interesse, ou porque não há retorno financeiro.

A lamentável realidade é que poucos se interessam pelo tema, ou seja, poucos se interessam por estas vidas que estão se perdendo com o passar dos anos, ou aqueles que

nem possuem conhecimento do que realmente significa vida e viver. A Dignidade da Pessoa Humana se refere a muito mais do que possamos imaginar.

Nesse contexto, o presente trabalho tem por escopo alertar a sociedade de que existe um número incontável de pessoas que vivem em situações degradantes de trabalho, isto é, escravos que estão suplicando pela nossa intervenção todos os dias.

As pessoas precisam de conhecimento e, além disso, necessitam ser encorajadas a reivindicar e a viver seus direitos. Pois há pessoas que não possuem conhecimento e outras que acreditam que têm mais a perder do que a ganhar.

A nossa grande missão é ajudar essas pessoas, não somente a um grupo isolado, mas ajudar cada trabalhador a efetivar seus direitos no ambiente de trabalho, de forma que os direitos essenciais que por Lei são obrigatórios se façam presentes, e, ao mesmo tempo, resguardando seus empregos.

O Estado deveria ter cada trabalhador como prioridade e conceder mais atenção à escravidão no Brasil, com o objetivo de erradicá-la definitivamente. Para isso, é imprescindível que haja movimentação da população em favor desta causa.

Vale dizer que, quando lutamos por um trabalhador que tem algum direito suprimido, estamos lutando por todos nós, pois cada direito trabalhista alcançado é fruto de um longo esforço e dedicação da coletividade. Juntos, determinados e com o mesmo foco temos tudo o que precisamos para iniciar mais essa batalha.

Finalmente, cumpre informar que o tema foi desenvolvido a partir de uma pesquisa bibliográfica, entrevistas, notícias, meio virtual e mediante coleta de dados em livros, artigos jurídicos e documentos.

## **1. UM BREVE RELATO DA ESCRAVIDÃO NO BRASIL E SEUS EFEITOS NA SOCIEDADE ATUAL**

De início deve ser destacado que vivemos em um país que foi a última nação do mundo ocidental a abolir a escravidão de forma oficial. A abolição ocorreu no ano de 1888, com a assinatura da Lei Áurea, em 13 de maio, pela princesa Isabel. Importante dizer que “Áurea” significa “de ouro” trazendo assim uma nomenclatura gloriosa para a Lei.

Antes da assinatura da lei, os trabalhadores viviam em condições desumanas, sendo explorados de diversas formas em seu ambiente de trabalho. O trabalhador não era reconhecido como ser humano, mas apenas como mercadoria, agente de produção e serviço.

Deve ser destacado que a escravidão vigorou no Brasil desde o início da colonização no ano de 1500 e perdurou por cerca de três séculos.

Havia no Brasil campanhas abolicionistas desde 1870, e em 1871 foi aprovada a Lei do Ventre Livre indicando uma mudança radical na sociedade e já projetando melhores mudanças para cada indivíduo, desprovido de poder ou domínio sobre a sua própria vida.

A princesa Isabel foi e sempre será o grande marco na história, por ser a primeira mulher a assumir a chefia de Estado no continente americano e a primeira senadora brasileira. Assim, podemos dizer que ela foi a mulher que viu os trabalhadores como seres dignos de uma vida própria e lutou por isso até obter o êxito almejado.

Ela pagou pela liberdade de muitos cidadãos, não apenas quando assinou a Lei Áurea, mas quando ainda existiam escravos que não possuíam o dinheiro para pagar a sua alforria.

Diante do exposto já se faz necessário conceituar a expressão análoga. De acordo com o dicionário, significa: relação de correspondência ou de semelhança entre coisas e/ou pessoas distintas. No âmbito jurídico, atua como operação lógica através da qual um caso que, não sendo previsto pela lei, recebe a mesma norma jurídica de ações que lhe são parecidas.

Assim, podemos dizer que, quando nos referimos ao trabalho análogo ao escravo, estamos dizendo que tal atividade tem semelhança ou pode ser comparado à escravidão de séculos passados.

Salienta-se que, ao converter pessoas em coisas e objetos, o trabalho surge com a negação absoluta do valor da dignidade humana, da autonomia e da liberdade.

Na forma do Código Penal brasileiro, em seu artigo 149, *caput*, são elementos que caracterizam o trabalho análogo ao escravo:

Reduzir alguém a condição análoga à escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições

degradantes de trabalho, quer restringindo-o, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto.

Importante se faz esclarecer cada termo exposto no artigo supracitado, para que não haja nenhum equívoco quanto a sua interpretação. Restando claro que a interpretação é extensiva, devendo ser analisado o caso concreto, baseando-se na doutrina vigente.

- Condições degradantes de trabalho (incompatíveis com a dignidade humana, caracterizadas pela violação de direitos fundamentais que coloquem em risco a saúde e a vida do trabalhador);
- Jornada exaustiva (em que o trabalhador é submetido a esforço excessivo ou sobrecarga de trabalho que acarrete danos à saúde ou risco de vida);
- Trabalho forçado (manter a pessoa no serviço através de fraudes, isolamento geográfico, ameaças e violências físicas e psicológicas);
- Servidão por dívida (fazer o trabalhador contrair ilegalmente um débito e prendê-lo a ele); (LEONARDO SAKAMOTO, Repórter Brasil)

Vale acrescentar que os referidos elementos podem vir juntos ou isoladamente. E não é apenas a ausência de dignidade que faz o trabalhador escravo, mas sim a falta de dignidade que as condições de trabalho apresentam.

A nossa Carta Magna em seu artigo 5º traz expresso que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. Nesse sentido, somos todos iguais e possuímos os mesmos direitos e garantias fundamentais.

A escravidão atualmente ocorre no interior do ser humano, quando ele se julga inferior e indigno de obter certos cargos, ou até mesmo salários mais elevados.

Para que a escravidão seja erradicada, é preciso que o cidadão tenha o anseio de querer ser mais e chegar mais longe. Ter sonhos, metas, objetivos materiais e profissionais dignos.

É necessário inculcar na mente daqueles menos favorecidos que eles podem ser mais e que o futuro que ou seus pais tiveram não precisa ser o mesmo que o seu, e, principalmente, que o futuro que a sociedade reserva para eles não deve ser aceito.

Ao longo do século XX, foram realizadas várias conferências pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), com o fim de erradicar a escravidão, a servidão e os trabalhos forçados, culminado com a edição de várias convenções, a exemplo da convenção de nº 29, adotada na 14ª sessão da Conferência Geral da Organização Internacional do

Trabalho, em Genebra , em 28 de junho de 1930, que, em seu artigo segundo traduziu o conceito de trabalhos forçados, dizendo que o termo ‘trabalho forçado ou obrigatório’ designará todo o trabalho ou serviço exigido a um indivíduo sob ameaça de qualquer castigo e para o qual o dito indivíduo não se tenha oferecido de livre vontade.

O trabalho, com a evolução das sociedades primárias, assume outro sentido: passa a ser visto, prioritariamente, como um valor econômico, dirigido não somente para as necessidades vitais, mas ainda para a produção de riquezas. (JOSÉ AUGUSTO RODRIGUES PINTO, 1997)

Assim, trabalho forçado diz respeito àquele para o qual a vítima não se ofereceu voluntariamente, sendo, portanto, a ele compelido por meios capazes de inibir a sua vontade. (ROGÉRIO GRECO, 2011)

Parece fora da nossa realidade, pelo menos aqui no Estado do Rio Grande do Sul, que ainda haja trabalho escravo. Quase cento e vinte anos depois da abolição da escravatura, através da Lei Áurea, assinada pela princesa Isabel em 13 de maio de 1888, soa quase como uma mentira falar em trabalhador em regime de escravidão. Contudo, não foi isso que revelou a realidade dos autos. O conjunto probatório comprovou que o denunciado efetivamente, submeteu as vítimas, seus empregados, a jornadas exaustivas de trabalho bem como, restringiu a liberdade de locomoção dos mesmos e inclusive agrediu fisicamente uma delas, condutas estas que servem para caracterizar o delito previsto no artigo 149, *caput*, do Código Penal, devendo ser mantida a condenação (TJRS, Ap. crim.70018104836, 1ª Câm. Crim., Rel. Marco Antônio Ribeiro de Oliveira, DJ 1º/10/2007)

José Cláudio Monteiro de Brito Filho, procurando esclarecer o conceito de trabalho em condições degradantes, aduz ser aquele “ em que há falta de garantias mínimas de saúde e segurança, além das condições mínimas de trabalho, de moradia, de higiene, respeito e alimentação, tudo devendo ser garantido – o que deve ser esclarecido, embora pareça claro - em conjunto; em contrário, a falta de um desses elementos impõe o reconhecimento do trabalho em condições degradantes”.

Para Joaquim Carlos Salgado (1996), o sentido do trabalho digno está intimamente relacionado ao desenvolvimento da liberdade pelo ser humano, permitindo-lhe ampla formação enquanto ser racional.

Se o nosso objetivo é ter uma sociedade sem discriminações, injustiças e desvalorização do ser humano, primeiro precisamos admitir que vivemos em uma sociedade onde isso ocorre. Somente enxergando o problema, é possível solucioná-lo.



Dizer que não há escravidão é fechar os olhos e manter a situação estagnada. As vezes nós vivemos em condições saudáveis, mas o nosso próximo pode não estar nessas condições.

## **2. A APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO IN DUBIO PRO OPERÁRIO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.**

Inicialmente faz-se necessário conceituar o *princípio in dubio pro operário*. Trata-se de um princípio que tem por escopo a proteção ao trabalhador, a qual visa eliminar as desigualdades econômicas no mundo dos fatos, equiparando juridicamente os sujeitos do contrato.

Nesse sentido, a doutrinadora Alice Monteiro de Barros define o Princípio da Proteção:

O princípio da proteção é consubstanciado na norma e na condição mais favorável, cujo fundamento se subsume à essência do Direito do Trabalho. Seu propósito consiste em tentar corrigir desigualdades, criando uma superioridade jurídica em favor do empregado, diante de sua condição de hipossuficiente (2016, p 122).

*In dubio pro operário* ou *in dubio pro misero*, como também é conhecido, possui o condão de proteger a parte mais fraca, vulnerável na relação jurídica, assim como ocorre no Direito Penal quando tratamos do *in dubio pro reo*.

Desta forma, em existindo duas ou mais interpretações, prevalecerá a que for mais benéfica para o trabalhador, visando assim a sua proteção como parte mais frágil na relação jurídica.

Nesse sentido, a jurisprudência pátria relata sobre o tema:

Ementa: RECURSO DE REVISTA - AUXÍLIO - ALIMENTAÇÃO - NORMA COLETIVA - APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO IN DUBIO PRO OPERÁRIO. O Colegiado *a quo*, interpretando cláusula coletiva da categoria, decidiu que, diante da disparidade de interpretações, deve ser aplicado o princípio *in dubio pro operário*. Impertinente a invocação do art. 114 do Código Civil, uma vez que o Tribunal não ampliou a interpretação da cláusula normativa, não se havendo de falar em observância de interpretação restritiva. Os arestos não revelam similitude fática com a lide, incidindo a Súmula nº 296 do TST. O art. 7º, XXVI, da Constituição

Federal, não foi violado, uma vez que o Tribunal a quo, longe de negar validade ao instrumento coletivo, interpretou a norma coletiva e concedeu-lhe plena validade. Recurso de revista não conhecido”.(TST - RECURSO DE REVISTA RR 807004320095170003 80700-43.2009.5.17.0003 (TST) Data de publicação: 21/06/2013)

Isso ocorrerá mesmo que não corresponda ao conceito clássico da hierarquia das normas. Essa regra pressupõe situação contratual concreta, que deve ser respeitada porque mais favorável ao empregado do que a norma aplicável. (PLÁ RODRIGUES, 1978, p. 42,59). Em outras palavras, a situação contratual é mais benéfica que a lei para o empregado - parte mais frágil na relação contratual.

A questão é que nem sempre este princípio é observado. Há trabalhadores que não possuem nem contrato de trabalho e vivem em condições totalmente fora dos padrões legais.

Há aqueles também que, por possuírem um poder aquisitivo elevado, corrompem as autoridades estabelecidas para que a sua imagem não seja depredada e sim a do trabalhador, mesmo quando é nítido que o empregado possui o direito.

A triste realidade é que diariamente o direito do trabalhador é suprimido em detrimento do empregador. O poder aquisitivo tem possuído mais voz ativa do que a Lei vigente, os direitos humanos e a dignidade da pessoa humana. Isso é lamentável, pois como sociedade, estamos nos depredando/ vendendo por valores que julgamos ser aceitáveis.

Assim, vemos que a escravidão continua tão viva quanto na antiguidade, mas com uma roupagem diferenciada, sendo a base a mesma: obter riquezas a qualquer custo, utilizando seres humanos como objetos e ferramentas para o próprio crescimento econômico.

### **3. AS ATRIBUIÇÕES DO EMPREGADO E DO EMPREGADOR NO NOSSO ORDENAMENTO JURÍDICO**

Muitas vezes os problemas no ambiente de trabalho ocorrem pelo fato de o empregador ou o empregado não ter conhecimento das suas atribuições e seus limites funcionais.

Notório é que está questão é mais vista pelo empregado, por ser a parte mais frágil e vulnerável na relação jurídica, pois isso que se torna necessário à aplicabilidade do princípio *in dubio pro operário*.

A professora Valdirene Laginski traz os requisitos de empregado de uma forma bem clara como:

- Pessoa física: empregado é toda pessoa física ou natural. Não é possível empregado ser pessoa jurídica;
- Não eventualidade da prestação de serviços: o empregado deve exercer uma atividade permanentemente;
- Pessoaalidade: o empregado deve prestar pessoalmente os serviços, pois o contrato de trabalho é ajustado em função de uma determinada pessoa. Não havendo pessoaalidade, descaracteriza-se a relação de emprego;
- Subordinação jurídica: o empregado deve subordinar-se as ordens lícitas de seu empregador. Tem dependência econômica material e salarial em relação ao empregador;
- Onerosidade: não há gratuidade, pois, havendo, não se configura relação de emprego;

Conforme o disposto, não resta dúvida no conceito de empregado, ficando evidente, a partir da análise do caso concreto, que no Brasil há vários cidadãos que trabalham, no entanto, não podem ser considerados empregados, pela ausência de um ou mais requisitos que conceituam o empregado/trabalhador.

Nessa esteira, também conceituou o empregado o Juiz do Trabalho do Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região, Professor, Doutor e Mestre Luciano Martinez:

No contexto do contrato de emprego, o empregado aparece como sujeito prestador do trabalho, vale dizer, aquele que pessoalmente, sem auxílio de terceiros, depende, em caráter não eventual e sob direção alheia, sua energia laboral em troca de salário; aquele que, por não exercer atividade por conta própria, não assume riscos da atividade na qual está incurso. Assim, diante desse conjunto de caracteres – pessoaalidade, não eventualidade, não assunção de riscos, subordinação e onerosidade - , “*considera-se empregado toda pessoa física que presta serviço de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste mediante salário.*” Conforme dispõe o artigo 3º da Consolidação das Leis Trabalhistas. (MARTINEZ, Luciano, Curso de Direito do Trabalho: relações individuais, sindicais e coletivas do trabalho, 7ª Ed – São Paulo: Saraiva 2016, p, 325)

Deve ser destacado que a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), lei infraconstitucional, também legislou sobre este tema trazendo em seu artigo 3º o conceito de empregado, como já foi dito acima, e, em seu artigo 2º, conceitua o empregador como sendo: “empresa individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviços”

O trabalho humano e suas repercussões sociais são tão velhas quanto os primeiros impulsos de civilizações oriundas do racionalismo. Todavia, a relação do trabalho humano prestado pessoalmente em proveito de outrem e retribuído como forma sistemática de utilização da energia produtiva só foi, realmente, propiciada pelo advento da chamada Revolução Industrial. (JOSÉ AUGUSTO RODRIGUES PINTO, 2003)

Cumprir informar que há empregador por equiparação, que configura todo ente dotado ou não de personalidade jurídica, como também o será tanto a pessoa física como a jurídica.

Assim sendo, resta claro que o empregador não poderá eximir-se de suas obrigações por não ser qualificado como está expresso no artigo 2ª da Consolidação das Leis Trabalhistas, já que a doutrina se encarregou de ampliar o rótulo dos empregadores, sendo pacífica esta questão.

#### **4. A ESCRAVIDÃO NO BRASIL ATUALMENTE É A CHAMADA ESCRAVIDÃO CONTEMPORÂNEA**

Pode-se dizer com total convicção e seriedade que há escravidão no Brasil atualmente. É claro que ela não se apresenta de forma clara e evidente como nos séculos passados. Mas a opressão existe, não sendo visível no seu sentido histórico, mas, sim em uma perspectiva contemporânea.

Como a escravidão, tal como é entendida regularmente, está proibida em basicamente todos os países, surgem formas de dissimulação com efeitos talvez menos escandalosos ou ostensivos, mas com semelhanças na prática. Existem muitas maneiras de impedir que um trabalhador exerça o seu direito de escolher um trabalho livremente ou, ainda, que abandone seu emprego quando julgar necessário ou conveniente.

Salienta-se que a escravidão ocorre de diversas maneiras, pois há trabalhadores que não se julgam como escravos, mas que efetivamente são assim considerados à luz da legislação vigente. Nesse caso, torna-se mais difícil erradicar esta situação, já que a pessoa encontra-se satisfeita com a vida laboral vivida.

Isso ocorre por falta de conhecimento dos direitos e deveres de cada cidadão ou, até mesmo, porque a pessoa acredita que “deve” agradecimento/favor ao seu empregador, pois de alguma forma ele o ajudou de maneira grandiosa em outra situação.

Trabalho jamais deve ser visto como recompensa, agradecimento ou satisfação, já que o mesmo é imposto mediante remuneração onerosa e não mero agradecimento.

Por este motivo os deveres e os direitos devem estar bem claros para a sociedade brasileira, devendo ser ensinados desde o Ensino Fundamental até a formação colegial do indivíduo, para que este esteja consciente e maduro para ser inserido no mercado de trabalho.

Sabemos que a escravidão normalmente acontece com aqueles que não possuem acesso a uma educação básica e estruturada. Nesse sentido, o governo deve utilizar as suas políticas públicas para inserir e conscientizar esses indivíduos menos favorecidos.

A escravidão que existe e incomoda é fruto da fragilidade de alguns trabalhadores que, em busca da satisfação de suas necessidades essenciais, são levados a extrapolar, mesmo contra as suas vontades, os limites de suas próprias dignidades. (LUCIANO MARTINEZ, 2016). Pesquisas realizadas por ONGs ligadas à Organização Internacional do Trabalho estimam que mais de 200 mil trabalhadores vivem em regime de escravidão no Brasil.

Cumprir informar que o trabalho escravo não ocorre somente no meio agrário e doméstico, pois em setembro de 2013, por exemplo, o Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE) denunciou a existência de trabalhadores em regime de escravidão nas obras de ampliação do Aeroporto de Guarulhos, no Estado de São Paulo.

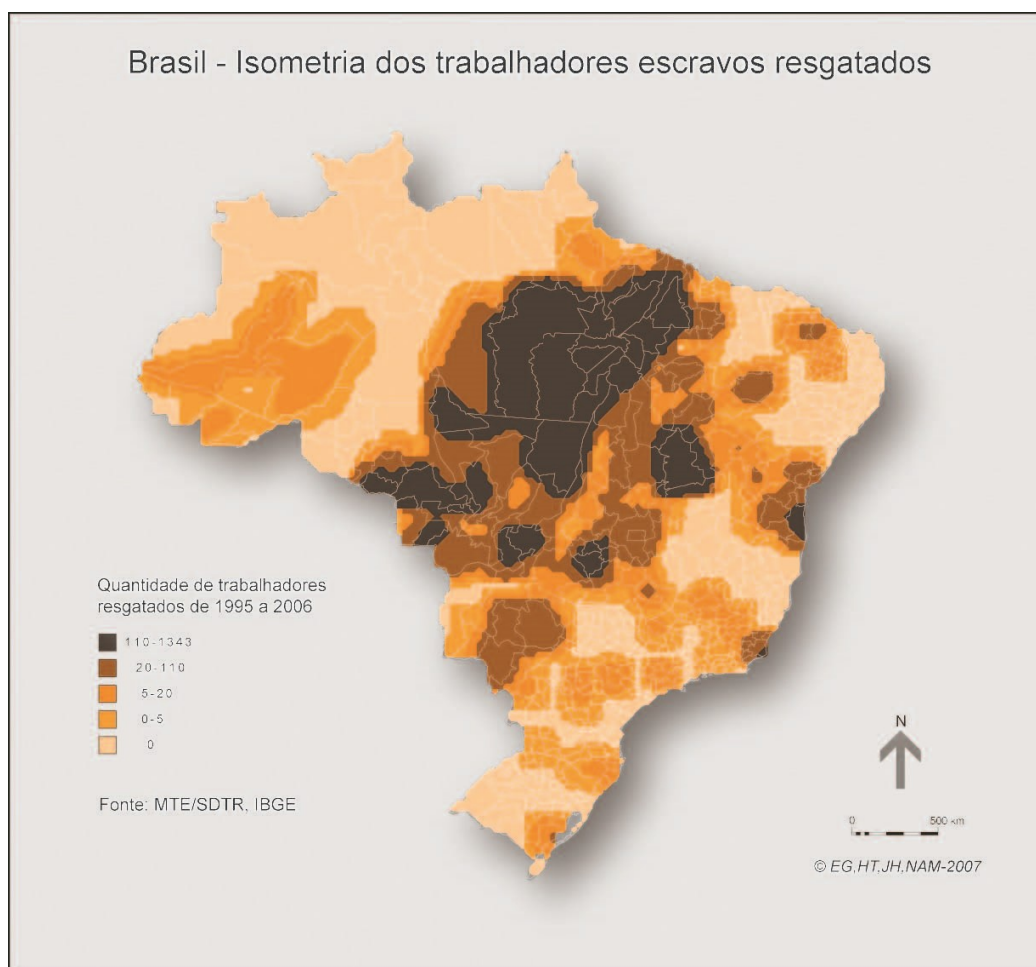
Em 1995, o governo reconheceu, em pronunciamento oficial e pioneiro na OIT, haver o grande problema da escravidão de forma mascarada, mesmo após sua abolição histórica.

Atualmente, apesar de grande quantidade de trabalhadores escravizados no país, o Brasil é considerado internacionalmente um dos países mais avançados em esforços governamentais e não governamentais para acabar com esse problema.

Assim, faz-se necessário apresentar os índices do trabalho escravo no Brasil através do mapa que apresenta de forma mais evidente a quantidade de trabalhadores submetidos a situações degradantes e o resgate dos mesmos em cada região. Ressalta-se que os dados coletados referem-se ao período de 1995 a 2006.

Sendo otimistas, podemos dizer que atualmente o Brasil possui menos escravos do que no século passado, mas certo é que há muitos trabalhadores que precisam ser resgatados para obter uma vida plena e digna dentro dos parâmetros previstos na legislação vigente e está é uma luta que infelizmente está longe de chegar no fim.

Segue abaixo o mapa com os índices de trabalho escravo no Brasil:



Abaixo o mapa dos 20 primeiros municípios com maior índice de escravidão no Brasil:



É importante dizer que as autoridades do Brasil, juntamente com as ONGs e os fiscalizadores capacitados para tal função, têm desempenhado um grande trabalho com o objetivo de diminuir os índices de escravidão no Brasil.

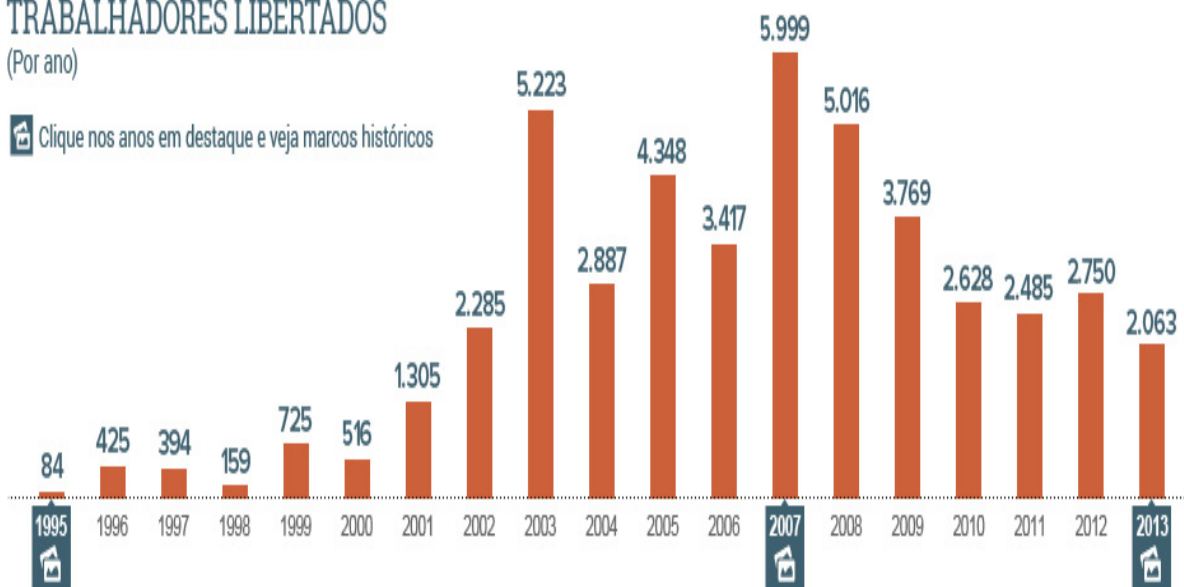
Analisando o gráfico abaixo, é possível concluir que vários trabalhadores têm sido resgatados, ou seja, libertados da escravidão atualmente.

Cumprе esclarecer que esse não é um trabalho apenas do Governo, mas sim de todos nós. É preciso que tenhamos coragem para denunciar e, além disso, coragem para não aceitar viver nessas condições precárias de trabalho.

## TRABALHADORES LIBERTADOS

(Por ano)

Clique nos anos em destaque e veja marcos históricos



### 5. OS MECANISMOS DE FISCALIZAÇÃO E COMBATE A ESCRAVIDÃO CONTEMPORÂNEA

O Brasil possui uma extrema necessidade de que a população obtenha conhecimento e maturidade para enfrentar a questão da escravidão com mais seriedade e respeito.

A ONG Repórter Brasil, fundada em 2001 por Educadores, Cientistas Sociais e Jornalistas, tem sido uma das principais organizações para atuar no combate ao trabalho escravo no Brasil e pautá-lo na mídia e nos debates da opinião pública.

A Repórter Brasil atua em parceria com outros veículos de comunicação para a publicação de notícias, artigos e reportagens. Com isso, tem contribuído para o aumento da incidência desse tema na grande mídia. (REPÓRTER BRASIL, 2009)



É lamentável ter que afirmar com toda a convicção que vivemos em um país em que a escravidão é mascarada e poucos se dedicam a esta função, ou seja, poucos se qualificam para lidar de forma correta e eficiente com a escravidão.

A atuação da Justiça do trabalho é decisiva. Em geral, mais sensíveis e atentos aos problemas sociais, seus juízes tem se envolvido de corpo e alma no combate à escravidão.

**Ementa:** TRABALHO ANÁLOGO À ESCRAVIDÃO. PORTARIA 540 DO MTE. "LISTA SUJA". O trabalho degradante é uma forma moderna de escravidão, cuja constatação impõe medidas drásticas a fim de evitar sua perpetuação. Todavia, fuge da razoabilidade a inscrição tardia na "lista suja" quando o infrator, assim que autuado, tomou todas as medidas possíveis e necessárias para sanar as irregularidades e não mais infringiu a legislação trabalhista, demonstrando o pleno atendimento da louvável finalidade da política do governo no combate e erradicação do trabalho degradante e escravo. (TRT18, RO - 0001583-25.2014.5.18.0221, Rel. KATHIA MARIA BOMTEMPO DE ALBUQUERQUE, 1ª TURMA, 27/03/2015)

Certo é que se trata de uma área que necessita de grande fiscalização e conscientização, pois há vários trabalhadores que não conhecem ou reconhecem seu direito e dever.

A Organização Internacional do Trabalho conceitua trabalho digno como:

O conceito de trabalho digno resume as aspirações do ser humano no domínio profissional e abrange vários elementos: oportunidades para realizar um trabalho produtivo com uma remuneração equitativa; segurança no local de trabalho e proteção social para as famílias; melhores perspectivas de desenvolvimento pessoal e integração social; liberdade para expressar suas preocupações; organização e participação nas decisões que afetem suas vidas; e igualdade de oportunidades e de tratamento para todas as mulheres e homens. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2009, p.05)

Há legislações vigentes que protegem o trabalhador e sanciona o empregador que mantém seu funcionário em situações degradantes. O artigo 5º, III, da Constituição da República Federativa do Brasil proíbe o trabalho forçado, dispondo que “ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante”. No inciso XVIII trata da liberdade de exercício profissional: “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”. Por fim, o inciso XLVII, alínea “c”, proíbe a adoção de pena de trabalhos forçados.

Na esfera infraconstitucional, a Consolidação das Leis Trabalhistas, com o intuito de restringir e punir os empregadores que por ventura venham violar as condições dignas de trabalho e, portanto, submeter seus empregados a condições precárias, estabelece: (artigo 47 e 55) multa ao empregador que mantiver o empregado não registrado; (artigo 120) multa ao empregador que infringir qualquer dispositivo concernente ao salário mínimo; (artigo 75) multa ao empregador que violar as condições estabelecidas no tocante a jornada de trabalho; (artigo 153) penalidade para as infrações pertinentes as férias anuais remuneradas.

No âmbito legislativo infraconstitucional, além do artigo 149 do Código Penal brasileiro, que já foi citado, o artigo 197 do código em epígrafe está tipificando o crime de atentado contra a liberdade de trabalho: “constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça”. Em seguida, o Código Penal tipifica no artigo 203 o crime de frustração de direito assegurado por lei trabalhista. Finaliza este diploma normativo com o artigo 207, tipificando o crime de aliciamento de trabalhadores de um local para outro do território nacional.

Como principais mecanismos de fiscalização e combate à escravidão no Brasil temos o Ministério do Trabalho e Emprego, conforme artigo 626 da Consolidação da Leis Trabalhistas, o Ministério Público do Trabalho (MPT), conforme artigos 127 e 128 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Por fim, não poderia deixar de citar a primeira grande denúncia de trabalho escravo que ocorreu no ano de 1984, relatado pela Comissão Pastoral da Terra em 2010, o famoso caso da Fazenda da Vale do Rio Cristalino, da Volkswagen, no Sul do Pará. Os peões conseguiram escapar a pé da fazenda e foram parar em São Felix do Araguaia. Houve mobilização e a ideia de flagrar os responsáveis foi frustrada. Havia indícios de que eram 600 trabalhadores escravizados no local. Mais tarde, uma matéria publicada na Alemanha afirmou que haviam 800 trabalhadores nestas condições.

## **6. O TRABALHADOR FAZENDO USO DOS SEUS DIREITOS PREVISTOS EM LEI**

Há poucos trabalhadores que fazem uso dos seus direitos previstos em Lei. Isso se dá por receio da repreensão e a consequente perda do emprego, que para muitos é a única chance e maneira de subsistência.

O que vemos em grande escala são trabalhadores que recorrem à Justiça Trabalhista apenas com o intuito de obter o enriquecimento ilícito. São pessoas que têm por objetivo de vida viver à custa do judiciário e, por toda empresa que passa, já arquiteta o mal para futuramente obter o benefício pelas vias judiciárias. Por outro lado, a maioria dos trabalhadores que realmente possuem este direito se inibe e deixa o medo tomar conta e falar mais alto do que sua própria dignidade.

A realidade é que se tem banalizado as causas trabalhistas, e muitas vezes vemos juízes totalmente compromissados com a Legislação Vigente e penaliza tais indivíduos por fazer uso da Justiça Trabalhista de forma indevida.

É importante frisar também que se trata de um cuidado com o mínimo existencial que todo estatuto jurídico deve proteger, somente podendo ser limitada em caráter excepcional, desde que não se deixe de lado a estima e o respeito que todos, por serem pessoas humanas, devem possuir.

Vale acrescentar a decisão do Superior Tribunal Federal a respeito do Recurso Extraordinário:

**Ementa:** DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL. ART. 149 DO CÓDIGO PENAL. REDUÇÃO À CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO. TRABALHO ESCRAVO. DIGNIDADE DA PESSOAHUMANA. DIREITOS FUNDAMENTAIS. CRIME CONTRA A COLETIVIDADE DOS TRABALHADORES. ART. 109, VI DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL . COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. A Constituição de 1988 traz um robusto conjunto normativo que visa à proteção e efetivação dos direitos fundamentais do ser humano. A existência de trabalhadores a laborar sob escolta, alguns acorrentados, em situação de total violação da liberdade e da autodeterminação de cada um, configura crime contra a organização do trabalho. Quaisquer condutas que possam ser tidas como violadoras não somente do sistema de órgãos e instituições com atribuições para proteger os direitos e deveres dos trabalhadores, mas também dos próprios trabalhadores, atingindo-os em esferas que lhes são mais caras, em que a Constituição lhes confere proteção máxima, são enquadráveis na categoria dos crimes contra a organização do trabalho, se praticadas no contexto das relações de trabalho. Nesses casos, a prática do crime prevista no art. 149 do Código Penal (Redução à condição análoga a de escravo) se caracteriza como crime contra a organização do trabalho, de modo a atrair a competência da Justiça federal (art. 109 , VI da Constituição ) para processá-lo e julgá-lo. Recurso extraordinário conhecido e provido. STF - RECURSO EXTRAORDINÁRIO RE 398041 PA (STF) Data de publicação: 18/12/2008

Por fim, encerro com a citação do artigo 23 da Declaração Universal dos Direitos dos Homens, de 1948, que diz: “Todo homem que trabalha tem direito a remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como a sua família, uma existência compatível com a dignidade humana”.

## CONCLUSÃO

Com base no que foi visto ao longo desta pesquisa, verifica-se que, no Brasil, mesmo após a abolição da escravidão, ainda vivemos a escravidão existe em grande escala.

O Código Penal brasileiro, em seu artigo 149, *caput*, apresenta elementos que caracterizam o trabalho análogo, reduzir alguém a condição análoga à escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto, o que foi claramente abordado e esclarecido item a item no decorrer deste trabalho.

A cada dia existem pessoas passando por esta triste realidade, mas também há pessoas que lutam por esta causa. Certo é que o primeiro grupos é muito maior que o segundo.

Diante dessa realidade e de demais aspectos não debatidos, fica evidente que o Brasil vive hoje uma realidade triste e muito diferente da almejada. Mesmo com tanta evolução, em termos de capitalismo e globalização, o desemprego cresce em massa a cada segundo, aumentando assim a probabilidade de mais empregos em situações degradantes.

Neste contexto, o princípio *in dubio pro operario*, parece não existir. Se o ser humano possui o que comer e onde trabalhar, já se deve dar por satisfeito.

No entanto, o princípio *in dubio pro operario* tem por escopo a proteção do trabalhador, buscando eliminar as desigualdades econômicas no mundo dos fatos, equiparando juridicamente os sujeitos do contrato.

Mas onde estão os direitos conquistados? E onde iremos parar? Seremos todos reféns de um sistema judiciário e trabalhista que não possui eficácia para aqueles que realmente precisam da proteção da Justiça?

Não se pode olvidar que, embora parte das normas trabalhistas sejam boas e eficazes, o que nos falta é a sua aplicação a todos.

Por fim, o presente trabalho demonstrou que a escravidão é um assunto atual e a ele deve ser atribuída maior atenção, principalmente pelas autoridades constituídas, não sendo aceita, em hipótese alguma, qualquer tipo de favorecimento para aqueles já mais favorecidos. Pelo contrário, o princípio *in dubio pro operário* existe e deve ser aplicado para garantir a maior eficácia da legislação vigente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, André Henrique. **Mecanismos de combate ao “trabalho escravo contemporâneo”** Disponível em [http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11299](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11299) Acesso em Março de 2017.

BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de direito do trabalho**. 10. ed. Atualizada por Jessé Claudio Francisco de Alencar. São Paulo: Ed. LTr, 2016.

BRASIL, 1988 **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) - Acesso em março de 2017.

BRASIL, 1943. **Consolidação das Leis Trabalhistas**, Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Brasília, DF: 43. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del5452.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452.htm) - Acesso em março de 2017.

BRASIL. **Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888**, Disponível no site <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Lei\\_%C3%81urea](http://pt.wikipedia.org/wiki/Lei_%C3%81urea)> Acesso em Março de 2017.

BRASIL, História. **Lei Áurea: Princesa Isabel sancionou a lei que pôs fim à escravidão**. Disponível em <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/lei-aurea-princesa-isabel-sancionou-a-lei-que-pos-fim-a-escravidao.htm> - Acesso em março de 2016

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Missão institucional do Ministério do Trabalho e Emprego**. Disponível no site <<http://www.mte.gov.br>> Acesso em: 03 out. de 2009.

BRASIL, Repórter. **Trabalho escravo: o que é?**. 2009. Disponível em. <http://reporterbrasil.org.br/trabalho-escravo/>

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. **Trabalho com redução do homem à condição análoga de escravo e dignidade da pessoa humana**. Disponível em: <[http://www.oitbrasil.org.br/trabalho\\_forcado/brasil/documentos/dignidade\\_trabalhoescravo.pdf](http://www.oitbrasil.org.br/trabalho_forcado/brasil/documentos/dignidade_trabalhoescravo.pdf)> Acesso em: 06 mar. 2010.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Campanha de prevenção e combate ao trabalho escravo de olho aberto para não virar escravo**. 2003. Disponível em:

<<http://www.cptnac.com.br/?system=news&action=read&id=1107&eid=46>>. Acesso em: 27 fev. 2010.

GONÇALVES, Marcos Fernandes. **Princípio “in dubio pro operário” aplica-se na apreciação da prova?** Disponível em <http://www.direitoevirtual.com.br/2015/03/principio-in-dubio-pro-operarioaplica.html>- Acesso em março de 2017.

GRECO, Rogério. **Código Penal: comentado** / Rogério Greco. – 5. Ed. – Niterói, RJ: Impetus, 2011.

(Imagem) BRASIL ESCOLA. **Trabalho escravo no Brasil Atual.** Disponível em <http://brasilecola.uol.com.br/brasil/trabalho-escravo-no-brasil-atual.htm>. Acesso em Março de 2017

(Imagem) EM.COM. **Estudo traça retrato do escravo contemporâneo.** Disponível em [http://www.em.com.br/app/noticia/tecnologia/2012/06/04/interna\\_tecnologia,298165/estudo-traca-retrato-do-escravo-contemporaneo.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/tecnologia/2012/06/04/interna_tecnologia,298165/estudo-traca-retrato-do-escravo-contemporaneo.shtml). Acesso em Março de 2017.

(Imagem) THÉRY, H. et. al, **Atlas do trabalho escravo no Brasil.** São Paulo: Amigos da Terra, 2009. Disponível em <http://amazonia.org.br/wp-content/uploads/2012/05/Atlas-do-trabalho-escravo.pdf> - Acesso em março de 2017.

LAGINSKI, Valdirene. **Empregado e empregador.** Disponível em [http://www.laginski.adv.br/sinopses/trabalho/empregado\\_empregador.htm](http://www.laginski.adv.br/sinopses/trabalho/empregado_empregador.htm) - Acesso em março de 2017.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. **Manual esquemático de direito e processo do trabalho.** 23. ed. São Paulo: rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2016.

MARTINEZ, Luciano. **Curso de direito do trabalho: relações individuais, sindicais e coletivas do trabalho**–Luciano Martinez. – 7. Ed. – São Paulo: Saraiva, 2016.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de direito do trabalho.** 15. Ed. São Paulo. Saraiva, 1998.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Relatório global no seguimento da Declaração da OIT sobre os direitos e princípios fundamentais do trabalho.** CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO TRABALHO 98ª Sessão 2009. Disponível em <<http://www.oitbrasil.org.br/info/downloadfile.php?fileId=356>> Acesso em 03 out. 2009

PENA, Rodolfo F. Alves. **Trabalho escravo no Brasil atual.** Brasil Escola. Disponível em <http://brasilecola.uol.com.br/brasil/trabalho-escravo-no-brasil-atual.htm> - Acesso em março de 2017.

PLÁ RODRIGUES, Américo. **Princípios de Direito do Trabalho.** Trad. Wagner D. Giglio. São Paulo: Ed. Da Universidade de São Paulo [EDUSP] – Ltr, 1978.

REPÓRTER BRASIL. **A história da Repórter Brasil.** Disponível em: <<http://www.reporterbrasil.org.br/conteudo.php?id=138>>. Acesso em março de 2017

SALGADO, Joaquim Carlos. Os direitos fundamentais. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 82, p. 15-69, jan. 1996.

TEIXEIRA FILHO, Manoel Antônio. **Curso de Processo do Trabalho: perguntas e respostas sobre assuntos polêmicos em opúsculos específicos**:n.6: Provas: - São Paulo: Ltr, 1997.

**A MEDIAÇÃO REALIZADA POR MEIO DA ASSISTÊNCIA JURÍDICA  
UNIVERSITÁRIA: Estudo sobre a COMAR UNIG**

***LA MEDIACIÓN REALIZADA POR MEDIO DE LA ASISTENCIA JURÍDICA  
UNIVERSITARIA: Estudio sobre COMAR UNIG***

NADER, Carmen Caroline Ferreira do Carmo<sup>1</sup>

NADER, Cristian<sup>2</sup>

**RESUMO**

A mediação tem sido apresentada no cenário jurídico brasileiro como possibilidade de um procedimento mais célere, autônomo e eficaz de resolução de conflitos, em caminho diametralmente oposto à via judicial, que aparentemente tornou-se incapaz de lidar satisfatoriamente com a quantidade e complexidade de processos que são distribuídos atualmente, tornando-os prolongados e esvaziados de sentido. Observa-se que a busca por métodos consensuais de resolução de conflitos tem ocorrido em escala mundial, culminando no Brasil com a Resolução n. 125 do CNJ, que instituiu a política judiciária nacional de tratamento adequado de conflitos de interesses no âmbito do poder judiciário. A intenção foi garantir a implantação de mecanismos de resolução de conflitos, em especial os chamados métodos consensuais, nos quais se insere a mediação. Com base nessas observações, o objetivo da presente pesquisa é observar o acesso à justiça da população hipossuficiente da cidade de Nova Iguaçu, na Baixada Fluminense, pelo viés da mediação de conflitos, por meio da assistência jurídica universitária. Para alcançar esse objetivo, foram observados os aspectos da mediação a partir do Centro de Formação Profissional da Universidade Iguaçu (UNIG), que funciona há mais de 40 anos e que em 2014 deu início às atividades da Comissão de Mediação e Arbitragem (COMAR), tomando por base relatórios estatísticos por eles produzidos, visitas ao local e entrevistas com os seus assistidos e funcionários. A Comissão de Mediação da Universidade Iguaçu, vinculada ao Núcleo de Prática Jurídica da instituição, foi instaurada no início de 2014, visando resolver, de forma extrajudicial e informal, questões que seriam levadas diretamente ao Judiciário, posto que a mediação é método alternativo de resolução de conflitos, que busca tratar a celeuma como um todo, e não apenas as questões jurídicas apresentadas.

**Palavras-chave:** Mediação. Nova Iguaçu. COMAR UNIG.

1.Professora do Curso de Direito da UNIG, campus I, Nova Iguaçu. Mestre em Direito – PPGD/UCP. Especialista em Docência do Ensino Superior – UNIG. Autora e co-autora de artigos jurídicos. Advogada inscrita na OAB/RJ. E-mail: carmencaroline@gmail.com

2.Graduando em Direito – UNIG, Graduado em ciências Sociais – UCB. Especialista em Sociologia – Faculdades Signorelli. E-mail: cristiannader13@gmail.com



## RESUMEN

La mediación ha sido presentada en el escenario jurídico brasileño como una posibilidad de un procedimiento más rápido, autónomo y eficaz de resolución de conflictos, en vía diametralmente opuesta a la vía judicial, que aparentemente se volvió incapaz de lidiar satisfactoriamente con la cantidad y complejidad de procesos que se distribuyen actualmente, haciéndolos prolongados y vaciados de sentido. Se observa que la búsqueda por métodos consensuados de resolución de conflictos ha ocurrido a escala mundial, culminando en Brasil con la Resolución n. 125 del CNJ, que instituyó la política judicial nacional de tratamiento adecuado de conflictos de intereses en el ámbito del poder judicial. La intención fue garantizar la implantación de mecanismos de resolución de conflictos, en especial los llamados métodos consensuados, en los que se inserta la mediación. En base a estas observaciones, el objetivo de la presente investigación es observar el acceso a la justicia por el sesgo de la mediación de conflictos por la población hiposuficiente de la ciudad de Nova Iguaçu, en la Baixada Fluminense, por medio de la asistencia jurídica universitaria. Para alcanzar ese objetivo, se observaron los aspectos de la mediación a partir del Centro de Formación Profesional de la Universidad Iguazú (UNIG), que funciona desde hace más de 40 años y que en 2014 inició las actividades de la Comisión de Mediación y Arbitraje (COMAR), Tomando como base informes estadísticos por ellos producidos, visitas al local y entrevistas con sus asistentes y funcionarios. La Comisión de Mediación de la Universidad Iguazú, vinculada al Núcleo de Práctica Jurídica de la institución, que fue instaurado a principios de 2014, con el objetivo de resolver cuestiones que serían llevadas directamente al poder judicial, de forma extrajudicial e informal, puesto que la mediación es un método alternativo de resolución de conflictos, que busca tratar la celebración como un todo, y no sólo las cuestiones jurídicas presentadas.

**Palabras clave:** Mediación. Nova Iguaçu. COMAR UNIG.

## INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta parte do projeto intitulado que faz parte do projeto Direito, desenvolvimento e sustentabilidade: a formação crítico reflexiva dos alunos do curso de Direito da UNIG a partir do estudo jurídico - sócio econômico da sociedade de Nova Iguaçu, vinculado à FAPERJ que contempla a Universidade Iguaçu, apresentando suas etapas e primeiras considerações.

O estudo tem por objetivo inicial demonstrar o diálogo entre a sociedade e a Universidade por meio da Assistência Jurídica Universitária, partindo da premissa de que esta última deva cumprir sua função social.

A pesquisa buscou, inicialmente, estudar a mediação, que a despeito de estar inserida no ordenamento jurídico brasileiro desde 2010, é considerada instituto novato no Brasil, e apesar de alguns estudos técnicos publicados, pouco se sabe ainda a respeito de suas implicações na prática, especialmente após ser inserida, como etapa processual, pelo Novo Código de Processo Civil, em vigor desde março de 2016, o que parece ir ao encontro de uma justificativa repetida com insistência quando se fala em mediação: desafogar o judiciário.

A expressão, que se tornou lugar comum quando se trata do instituto, vira quase um paradoxo com a inserção da mediação como etapa de um processo. Em outras palavras, se o objetivo do judiciário era o de retirar de si demandas que pudessem ser resolvidas pela via não judicial para então diminuir a quantidade de demandas, o que, em tese, tornaria o judiciário mais célere e eficiente, a ideia não prosperou, uma vez que o Judiciário abarcou para si mais uma atividade, aumentando ainda mais as quantidades de litígios com os quais têm de lidar.

Partindo da premissa conceitual de que a mediação é pautada no diálogo estabelecido entre as partes com a ajuda de um mediador, é possível compreender que a mediação pretende pôr fim ao conflito por meio do restabelecimento desse diálogo, especialmente no que tange às questões de relações continuadas ou de múltiplos vínculos, como as de vizinhança e de família, por exemplo, que podem gerar múltiplos conflitos.

Aparentemente, trata-se de uma tentativa do judiciário se reinventar, de modo a privilegiar o diálogo e o consenso entre os litigantes, em detrimento de uma decisão judicial unilateral. Isso geraria maior celeridade nos procedimentos e maior satisfação das partes, que, ao tomarem a decisão final por si próprias e de comum acordo, teriam seus anseios atendidos de maneira eficaz.

O presente projeto está destinado a observar o trabalho da Comissão de Mediação da Universidade Iguazu, vinculada ao Núcleo de Prática Jurídica da instituição, instaurado no início de 2014, visando resolver questões que seriam levadas diretamente ao judiciário, de forma extrajudicial e informal.

Estando a comissão inserida no Município de Nova Iguaçu, na Baixada Fluminense, marginalizada e, em sua maioria, carente economicamente, com baixo índice de escolaridade e alta criminalidade, o que será demonstrado com base em relatórios estatísticos, busca-se observar como a mediação pode ser recurso de facilitação do acesso à justiça e resolução de demandas, bem como os aspectos sociais que levam ao sucesso ou insucesso da implementação de tal medida, em especial aqueles provenientes dos beneficiários da justiça gratuita, público alvo da comissão.

A presente pesquisa se justifica por trazer à discussão problema que assola o Poder Judiciário brasileiro, qual seja, a morosidade na prestação jurisdicional e ineficiência e insatisfação dessa prestação, a propósito da inserção do instituto da mediação no Novo Código de Processo Civil (CPC). Nota-se um movimento mundial de acessibilidade à justiça, de modo a privilegiar métodos alternativos de resolução de conflitos, com enfoque na mediação, que se tornou a promessa de um Judiciário mais célere, consciente e igualitário, na

medida em que a mediação aqui estudada é método célere, autônomo e gratuito de dissolução de demandas, atendendo aos anseios das camadas hipossuficientes atendidas pela Comissão de Mediação da Universidade Iguazu. Uma pesquisa empírica nos moldes em que se pretende fazer possivelmente trará pontos de vista diferenciados que poderão ajudar a entender melhor os problemas enfrentados.

## 1 A CIDADE DE NOVA IGUAÇU

Para iniciar a pesquisa, que atualmente se encontra em andamento, importante situar a cidade de Nova Iguaçu no contexto da Região à qual pertence: a Baixada Fluminense.

Segundo dados do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, apurado a partir de dados do Censo do IBGE, a Baixa Fluminense é uma área do estado do Rio de Janeiro que engloba a região de planícies entre a Serra do Mar e o litoral, desde Itaguaí até Campos dos Goytacazes. A área total dos treze municípios que compõem a Baixada Fluminense corresponde cerca de 61% da área total da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 33% de sua população e 25% da população do Estado. Abrange treze (13) municípios: Duque de Caxias, Nova Iguaçu, São João de Meriti, Nilópolis, Belford Roxo, Queimados e Mesquita, todos ao norte da cidade do Rio de Janeiro. Alguns estudiosos também incluem Magé e Guapimirim (a leste), Paracambi, Japeri, Itaguaí e Seropédica (a Oeste).

O nome Baixada Fluminense é devido ao predomínio de terrenos com cotas bastante baixas em relação ao mar. O clima predominante na região é o tropical típico, clima quente e úmido, com chuvas intensas, principalmente no verão e na maior parte do ano.

Conta com uma população heterogênea de quatro milhões duzentos e oitenta mil e cento e doze habitantes (4.280.112), composta por povos de diversas origens raciais e culturais. A Baixada é urbana na configuração e ocupação do espaço, porém, neste mesmo espaço convive com práticas agro-pastoris, sendo que o crescimento populacional e urbanístico desta região ocorreu de maneira desordenada e abandonada pelo setor público, principalmente por se tratar de uma área periférica.

O Fórum Grita Baixada, criado em 2005 por várias entidades de direitos humanos e sociais, composto pelas dioceses de Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Igrejas Evangélicas,

Organizações Não Governamentais (ONGS) e pessoas individuais<sup>1</sup>, cujos objetivos em comum são a discussão, formação, incentivo à organização, à articulação e mobilização, assim como a busca de soluções conjuntas da sociedade civil e para problemáticas sociais e relativas aos direitos humanos nos municípios da Baixada Fluminense. Sua temática está relacionada a uma frase de Dom Tomás Balduino<sup>2</sup>: “Direitos Humanos não se pede de joelhos, exige-se de pé”, o que demonstra o caráter político e ativo exercido pela instituição.

O Fórum lançou em agosto de 2016 um relatório-denúncia intitulado: “Um Brasil dentro do Brasil pede socorro: relatório denúncia sobre o descaso estatal para com a vida humana na Baixada Fluminense e possíveis soluções urgentes”, com o patrocínio de ONGS estrangeiras e apoio de instituições como a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e o Conselho Regional de Psicologia, entre outras.

Segundo esse relatório, a região é uma das maiores concentrações urbanas do Brasil e da América Latina. Nela configura-se uma realidade sócio-espacial onde se condensam as mais dramáticas contradições vivenciadas pela sociedade brasileira. Além da proximidade geográfica e do grau de urbanização, as cidades que compõem a Baixada possuem uma formação histórica, espacial e social marcada por um padrão comum de segregação da população, original pela extrema violência expressa na média de aproximadamente dois mil assassinatos por ano, ou seja, mais de 70 homicídios por 100 mil habitantes.

É nessa região que se encontra o Município de Nova Iguaçu, um dos maiores e mais importantes da Baixada. Segundo dados do IBGE datados de 2016, a cidade de Nova Iguaçu possui população estimada em 797.435 pessoas, denominados de iguaçuanos, com área da unidade territorial de 519.159 quilômetros quadrados. Ainda segundo o IBGE, a incidência de pobreza é de 54,15%. Traçando um breve histórico de sua formação, com base em dados obtidos pelo site da Prefeitura da cidade, após o Brasil ser dividido em Capitânicas hereditárias, as terras onde hoje se localizam a cidade ficaram em situação de abandono por longo tempo. Somente a partir do ano de 1566 que se tem registro das primeiras sesmarias, que com o passar do tempo foram se modificando de modo a propiciar a gradativa colonização da Baixada Fluminense, em especial no entorno do rio Iguaçu.

No ano de 1719, com a criação de uma das principais freguesias, conhecida como Nossa Senhora da Piedade do Caminho Velho, mas denominada oficialmente de Nossa

---

<sup>1</sup> SITE do Fórum Grita Baixada. Disponível em <http://www.forumgritabaixada.org.br/o-forum/historia>. Acesso em: 11/10/2016

<sup>2</sup> [Bispo](#) e [teólogo católico brasileiro](#), [bispo-emérito](#) de [Goiás](#) e assessor da [Comissão Pastoral da Terra](#) (CPT).

Senhora da Piedade de Iguassu, destacava-se a prosperidade agrícola da região às margens do rio Iguaçu, não somente pelo fato dos cursos fluviais fertilizarem a terra, mas principalmente por conta da comunicação com a cidade do Rio de Janeiro, onde podiam escoar a produção, chegando a tornar-se um dos seus empórios, o que lhe garantiu autonomia, concedida pelo Governo por meio de Decreto do ano de 1833, passando a ser chamada de Vila Iguassu. Constituíam-se em 6 distritos: Jacutinga, Queimados, Nossa Senhora da Piedade de Iguassu, Meriti, Palmeiras e Pilar. Extinta em 1835, foi elevada novamente à categoria de Vila em 1836.

Em 1892 foram criados os Distritos de Piedade de Iguaçu, Queimados e São João de Meriti e anexados à Vila Maxambomba.

A partir da segunda metade do século XIX, com o início dos trabalhos da Estrada de Ferro D. Pedro II, atual Central do Brasil, ocorreu um abandono da via fluvial, ocasionando um desvio da zona comercial e agrícola do Município. Somente com a realização das grandes obras de saneamento da Baixada Fluminense, o Município voltou a progredir, em especial pelo cultivo de laranjas, sendo a cidade durante muito tempo considerada a “terra dos laranjais”.

Somente em 1916 a sede do município passou a ser denominado de Nova Iguaçu. Em 1933, cem anos após a elevação da Região ao status de Vila, passou a ser constituída por 9 Municípios: Nova Iguaçu, Bonfin, Caxias, Estação José Bulhões (ex Nossa Senhora da Piedade de Iguassu), Estrela, Nilópolis, Pilar, Queimados e São João de Meriti. Já em 1944 esse número cai para 5: Nova Iguaçu, Belford Roxo, Cava, Nilópolis e Queimados.

Em 1952 são criados os Municípios de Japeri e Mesquita, anexados à Nova Iguaçu, este último também integrante da área de abrangência da Comissão de Mediação da Universidade Iguaçu, que passa a ser constituída pelos Municípios de Nova Iguaçu, Belford Roxo, Cava, Japeri, Mesquita e Queimados, já que Nilópolis foi desmembrado e elevado à categoria de cidade em 1947, o que também ocorre com Belford Roxo, Queimados e Japeri, respectivamente nos anos de 1990 nos dois primeiros casos, e 1991 para o último Município.

Em relação à segurança, números do relatório-denúncia obtidos na Secretaria de Segurança do Estado no ano de 2013 demonstram que o contingente de policiais não é suficiente para garantir a segurança da população, com 1 policial militar para cada 1.659 habitantes no 20º BPM, que abrange os Municípios de Mesquita, Nova Iguaçu e Nilópolis. Enquanto na cidade do Rio de Janeiro, a exemplo do 5º BPM que abarca a região de Santo Cristo e Santa Tereza, a média é de um policial militar para cada 76 habitantes.

Esse mesmo relatório revela que muitos bairros periféricos estão sob o domínio das milícias, pela ausência de ações efetivas do Estado. Dentre esses bairros se encontram os que são do entorno da Universidade Iguaçú, que ficam ao longo da via Abílio Augusto Távora, conhecida como “Estrada de Madureira”, onde se localiza a universidade. São bairros de população predominantemente de baixa renda, com pouco acesso à saúde, segurança e educação.

<b>EXEMPLO DE CONTINGENTE DOS BATALHÕES PARA COBERTURA À POPULAÇÃO</b>			
BATALHÃO RESPONSÁVEL ÁREA COBERTA EFETIVO DO BATALHÃO QUANTIDADE DE HABITANTES PM POR HABITANTE	21º BPM SÃO JOÃO DE MERITI 243 PMs 461.158 HABITANTES <b>1 PM PARA CADA 1893 HABITANTES</b>	BATALHÃO RESPONSÁVEL ÁREA COBERTA EFETIVO DO BATALHÃO QUANTIDADE DE HABITANTES PM POR HABITANTE	5º BPM SANTO CRISTO E SANTA TEREZA 1531 PMs 115.944 HABITANTES <b>1 PM PARA CADA 76 HABITANTES</b>
BATALHÃO RESPONSÁVEL ÁREA COBERTA EFETIVO DO BATALHÃO QUANTIDADE DE HABITANTES PM POR HABITANTE	20º BPM MESQUITA, NOVA IGUAÇU E NILÓPOLIS 682 PMs 1.131.740 HABITANTES <b>1 PM PARA CADA 1659 HABITANTES</b>	BATALHÃO RESPONSÁVEL ÁREA COBERTA EFETIVO DO BATALHÃO QUANTIDADE DE HABITANTES PM POR HABITANTE	23º BPM IPANEMA, LEBLON, ARPOADOR E GÁVEA 1543 PMs 241.989 HABITANTES <b>1 PM PARA CADA 157 HABITANTES</b>
BATALHÃO RESPONSÁVEL ÁREA COBERTA EFETIVO DO BATALHÃO QUANTIDADE DE HABITANTES PM POR HABITANTE	39º BPM BELFORD ROXO 315 PMs 479.100 HABITANTES <b>1 PM PARA CADA 1521 HABITANTES</b>	BATALHÃO RESPONSÁVEL ÁREA COBERTA EFETIVO DO BATALHÃO QUANTIDADE DE HABITANTES PM POR HABITANTE	6º BPM GRAJAU, TIJUCA E ALTO DA BOA VISTA 1399 PMs 260.531 HABITANTES <b>1 PM PARA CADA 186 HABITANTES</b>
BATALHÃO RESPONSÁVEL ÁREA COBERTA EFETIVO DO BATALHÃO QUANTIDADE DE HABITANTES PM POR HABITANTE	15º BPM DUQUE DE CAXIAS 632 PMs 877.645 HABITANTES <b>1 PM PARA CADA 1389 HABITANTES</b>	BATALHÃO RESPONSÁVEL ÁREA COBERTA EFETIVO DO BATALHÃO QUANTIDADE DE HABITANTES PM POR HABITANTE	16º BPM PENHA, OLARIA E JARDIM AMÉRICA 2415 PMs 457.135 HABITANTES <b>1 PM PARA CADA 190 HABITANTES</b>
BATALHÃO RESPONSÁVEL ÁREA COBERTA EFETIVO DO BATALHÃO QUANTIDADE DE HABITANTES PM POR HABITANTE	24º BPM QUEIMADOS, JAPERI E PARACAMBI 482 PMs 490.797 HABITANTES <b>1 PM PARA CADA 1018 HABITANTES</b>	BATALHÃO RESPONSÁVEL ÁREA COBERTA EFETIVO DO BATALHÃO QUANTIDADE DE HABITANTES PM POR HABITANTE	22º BONSUCESSO E RAMOS 1403 PMs 271.104 HABITANTES <b>1 PM PARA CADA 194 HABITANTES</b>
BATALHÃO RESPONSÁVEL ÁREA COBERTA EFETIVO DO BATALHÃO QUANTIDADE DE HABITANTES PM POR HABITANTE	34º BPM MAGÉ E GUAPIMIRIM 403 PMs 289.290 HABITANTES <b>1 PM PARA CADA 718 HABITANTES</b>	BATALHÃO RESPONSÁVEL ÁREA COBERTA EFETIVO DO BATALHÃO QUANTIDADE DE HABITANTES PM POR HABITANTE	19º BPM COPACABANA E LEME 706 PMs 164.494 HABITANTES <b>1 PM PARA CADA 233 HABITANTES</b>

Nova Iguaçu possui fórum estadual localizado atualmente no Bairro da Luz, vizinho ao Centro da cidade, que possui 3 Juizados Especiais Cíveis, 5 Varas de Família, 7 Varas Cíveis e 7 Varas Criminais, além do cartório da Dívida Ativa, Juizado da Infância e Juventude, uma sede da OAB e instalações da Defensoria Pública. A cidade, que já foi chamada de cidade-dormitório, pois não era considerada um local com boas oportunidades de emprego, obrigando seus moradores a buscarem trabalho em outras áreas do Estado, hoje possui no bairro do Centro grandes polos de comércio, entretenimento e inúmeros empreendimentos imobiliários, com imóveis que chegam a ultrapassar da faixa de 1 milhão de reais. Porém, nos bairros periféricos, entre os quais se localiza a Universidade Iguaçú, ainda há ruas sem asfalto e sem saneamento básico.

É nesse cenário que está inserida a Universidade Iguazu, onde se contextualiza o presente estudo.

## **2 A UNIG – UNIVERSIDADE IGUAÇU**

A UNIG – UNIVERSIDADE IGUAÇU foi fundada em 1970. A Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Nova Iguaçu, ofereceu a primeira unidade de ensino de terceiro grau à Baixada Fluminense com a implantação dos cursos de Letras (Habilitações: Português-Literatura e Português-Inglês), Matemática, Física, Ciências Biológicas, reconhecidos em 1974. Em 1976, o curso de Pedagogia também foi reconhecido, seguido quatro anos depois pela implantação da Faculdade de Direito, que atualmente conta com a nota 4 (quatro) na avaliação do MEC e nota 3 no ENADE. Segundo o site da instituição, todos os cursos oferecidos pela UNIG surgiram da identificação das características da região, sendo observadas as demandas de mercado relativas aos perfis profissionais identificados, tendo por missão institucional gerar progresso científico e tecnológico no país e servir diretamente à comunidade, valendo-se dos recursos e meios de que dispõe.

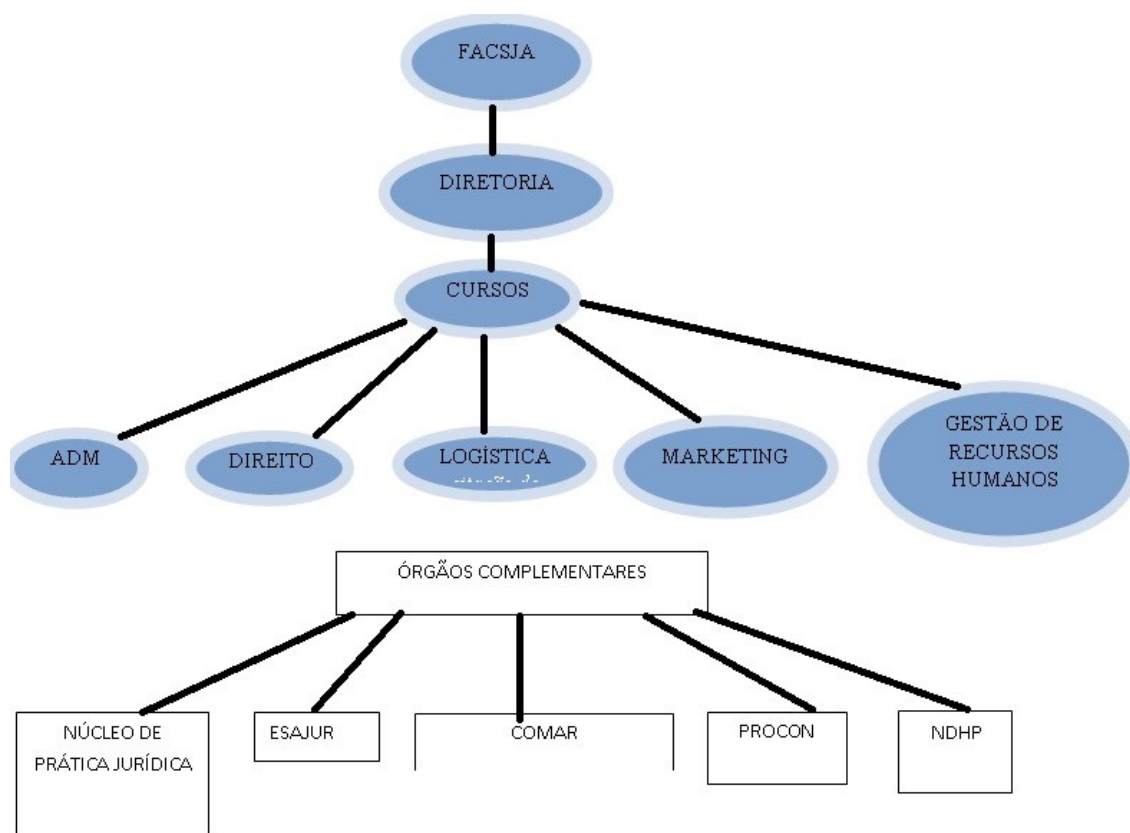
Com exceção do curso de Medicina, os demais possuem convênios que possibilitam descontos na mensalidade de até 50 % (cinquenta por cento) para alunos e dependentes por intermédio de empresas privadas e públicas, sindicatos, Ministério da Defesa, escolas, cursos, CDL (Câmara de dirigentes lojistas), Igrejas e Prefeituras, além dos próprios funcionários da Instituição e seus dependentes, cujo desconto chega a 100% (cem por cento). De acordo com relatos de moradores locais, o bairro no entorno do Campus I, localizado em Nova Iguaçu, desenvolveu-se e expandiu-se com a implantação da Universidade, o que deu ensejo a uma linha de ônibus chamada Faculdade, em referência à universidade. Hoje, outras Instituições de Ensino Superior como UNIABEU e a Universidade Estácio de Sá funcionam na Região, mas a UNIG ainda possui um grande quantitativo de alunos, funcionando nos turnos da manhã, tarde e noite. Em 2017.1, somente o curso de direito contava com mais de 1.500 alunos nos três turnos.

Atualmente, além do Curso de Direito, a Universidade possui diversos outros cursos vinculados à cinco Faculdades: Ciências Biológicas e da Saúde, Ciências Exatas e Tecnológicas, Educação e Letras, além de Ciências Jurídicas e Sociais Aplicadas. Fora o Campus I, onde funciona a sede em Nova Iguaçu, possui ainda outros quatro Campi ativos distribuídos na Baixada Fluminense, sendo um dos mais importantes o Campus III, onde está

localizado o Centro de Formação Profissional, que abrange o Núcleo de Prática Jurídica (NPJUR), o Escritório de Prática Jurídica (ESAJUR), além de possuir polos conveniados do PROCON e SEBRAE.

Ainda de acordo com o site, a UNIG foi criada a partir do amadurecimento das Faculdades Unificadas de Nova Iguaçu, pela Portaria MEC nº 1318, de 16 de setembro de 1993, publicada no D.O.U. de 20/09/93, seção I, pág. 14017. Tem como mantenedora a Associação de Ensino Superior de Nova Iguaçu - SESNI, entidade sem fins lucrativos, de natureza filantrópica, com sede e foro na cidade de Nova Iguaçu - Estado do Rio de Janeiro.

A FACSJA (Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais Aplicadas) compõe-se dos cursos de Direito, Administração, Logística, Marketing e Gestão de Recursos Humanos. Possui como órgãos complementar o Centro de Formação Profissional, que engloba o Núcleo de Prática Jurídica, o Escritório de Assistência Jurídica (ESAJUR), COMAR, o Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON) e o Núcleo de Desenvolvimento de Habilidades Profissionais (NDHP), que se localiza no Campi III, conforme o organograma abaixo:





O Núcleo de Prática Jurídica tem o objetivo de estabelecer o diálogo entre sociedade hipossuficiente da Baixada Fluminense e a Universidade, por meio da Assistência Jurídica Universitária.

Tendo em vista que a Defensoria Pública do Estado, órgão constitucionalmente incumbido de atender aos vulneráveis economicamente, não tem condições materiais de suportar tamanha demanda, o Escritório de Prática Jurídica acabou tornando-se uma alternativa para aqueles que não têm condições de suportar as inúmeras filas e o atendimento massificado pela enorme quantidade de processos que necessitam do auxílio deste Órgão. Muitas partes, que procuram inicialmente a Defensoria Pública da Comarca, acabam sendo encaminhados para o ESAJUR, realizando uma espécie de convênio informal, seja por terem alguma restrição física que os impossibilitaria de enfrentar as longas horas de espera para atendimento na Defensoria, seja por tratarem de ações não abrangidas por sua competência, mas trabalhadas pelo ESAJUR (direito do trabalho e direito previdenciário, por exemplo).

Em contrapartida, os alunos integrantes do Núcleo, além de terem contato com a prática jurídica de forma holística e multidisciplinar, são incentivados a terem uma visão crítica e humana do Direito, condizente com as necessidades da população local, em especial a atendida pelo Núcleo, tendo em vista que o mesmo se presta a assistir os hipossuficientes.

### **3 A COMAR UNIG**

O Centro de Formação Profissional da Universidade Iguazu (UNIG) implementou, em fevereiro de 2014, a Comissão de Mediação e Arbitragem (COMAR), com o objetivo de utilizar a mediação de conflitos como solução de litígio restabelecendo o diálogo entre as partes, além de proporcionar ao graduando em direito contato com a prática da mediação por intermédio de profissionais capacitados.

O projeto teve início em 2012, de acordo com a portaria nº 12/2012, datada de 6 de novembro de 2012, expedida pelo Gabinete do Diretor do Curso, Professor João Batista Barreto Lubanco. A partir de então, outras portarias foram dando “forma” ao COMAR, estabelecendo sua competência para ações cíveis e de família, um corpo de funcionários, remuneração para os mesmos, além de edital para seleção de estagiários para serem supervisionados nas mediações.

Importante destacar que o objetivo inicial era, além de realizar mediações, também estabelecer no local câmaras de arbitragem, daí a nomenclatura utilizada. Questionado sobre

os motivos da não implementação das Câmaras de Arbitragem, o Coordenador do COMAR, professor Pedro Otávio de Freitas Júnior, explicou que o alto custo financeiro impossibilitou a implementação das Câmaras. A manutenção da nomenclatura se mantém até o final do ano de 2017, quando será feito novo estudo econômico para tentar viabilizar sua implementação.

Uma das primeiras iniciativas neste sentido na Baixada Fluminense traduz a função social da Universidade, que estabelece papel fundamental para o fomento à cidadania por intermédio do acesso aos meios de resolução de conflitos extrajudiciais.

A Comissão de Mediação e Arbitragem da UNIG foi criada com o objetivo de estimular o diálogo entre as partes assistidas pelo Núcleo de Prática Jurídica, de modo a solucionar ou prevenir situações de litígio ou impasse. A ideia é de assegurar a oportunidade para que as partes discutam, questionem e contestem os seus conflitos abertamente, com fins de solução consensual entre eles. O atendimento ocorre durante todos os dias da semana. As partes atendidas devem residir nos Municípios de Nova Iguaçu ou de Mesquita e ter proventos individuais comprovados de até 3 (três) mil reais.

O Centro de Formação Profissional ao qual se vincula a COMAR localiza-se no Centro da cidade, ao lado do antigo Fórum Estadual, praticamente em frente à estação de trem de Nova Iguaçu, próximo ao ponto final de vans legalizadas e ônibus municipais, o que facilita o acesso da população. Fica em um prédio comercial, funcionando das 08:00 às 22:00 h, de modo a compreender os três turnos do curso de direito e suas turmas, o que também acaba por facilitar o acesso da população economicamente ativa, que por trabalhar durante o horário comercial, teria dificuldade de atendimento na Defensoria Pública, por exemplo, que funciona somente de 2ª a 6ª feira, em horário forense. A COMAR funciona às segundas-feiras o dia todo, quartas pela manhã, quintas também o dia todo e sextas somente na parte da manhã. Há supervisão de advogados do Núcleo de Prática Jurídica, que se revezam de acordo com os turnos e seus dias de plantão de atendimento, sendo cinco ao todo.

O Coordenador da Comissão de Mediação e Arbitragem COMAR é o professor Pedro Otávio de Freitas Junior, e a funcionária responsável pela marcação e pela elaboração dos relatórios é a estudante de direito Renata Secim dos Santos Forte. Ela acumula também a função de mediadora. Ambos possuem capacitação perante a 8ª Câmara de Conciliação e Arbitragem, que se localiza no Centro da cidade do Rio de Janeiro. Além dos dois, a equipe conta com o estagiário Marcos Souza Augusto e outros 4 advogados do Núcleo de Prática Jurídica, que prestam assistência às partes e assinam as atas para a homologação.

Importante esclarecer que a comissão atende, além dos moradores de Nova Iguaçu,

moradores do município vizinho, Mesquita, que durante muitos anos foi parte da cidade de Nova Iguaçu. Apenas em 1997, Mesquita foi desmembrado e elevado à categoria de Município, mas, a despeito de já ser considerada comarca de segunda entrância pelo CODJERJ desde 2011, somente teve sua sede inaugurada em dezembro de 2013. Por esta razão, mesmo após sua emancipação, durante o período de 1997 a 2013, as demandas provenientes da população da região foram absorvidas pela Comarca de Nova Iguaçu, o que explica a abrangência da Comissão de Mediação. Até o momento da inauguração de sua sede, Mesquita contava apenas com um ônibus da chamada Justiça Itinerante, que de acordo com o site do TJRJ, é coordenado pela Divisão de Justiça Itinerante e acesso à Justiça - DIJUI, ligada ao Departamento de Instrução Processual - DEINP da Diretoria Geral de Apoio aos Órgãos Jurisdicionais - DGJUR, do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, cujo principal objetivo é dar concreção ao postulado do amplo acesso à Justiça e fomentar a cidadania, por meio de atendimentos regulares previamente estabelecidos mediante calendários amplamente divulgados.

Destacam-se como seus focos: municípios emancipados, sem comarca instalada; municípios com comarcas, porém com grande densidade demográfica; municípios com grande extensão territorial; e regiões pacificadas na cidade do Rio de Janeiro. Sendo assim, Mesquita se encaixava na primeira hipótese até a inauguração de sua sede, em 2013, cujo prédio, localizado na Rua Paraná, s/nº, no centro da cidade, tem três andares, com um total de aproximadamente 10.800 metros quadrados de área construída. No local também funciona o plenário para o Tribunal do Júri, o cartório da Dívida Ativa, instalações para a Defensoria Pública, Ministério Público e OAB, além de áreas para mensageria e malotes. O prédio recebeu o nome da juíza Rute Viana Lins, que ingressou no Judiciário fluminense, por volta dos 18 anos, como prestadora de serviços cartorários, função já extinta. O Fórum possui uma Vara Cível e uma de Família, um Cartório da Dívida Ativa, e o IV Juizado Especial Cível, instaurado inicialmente na cidade de Nova Iguaçu e deslocado para a comarca de Mesquita. A Vara Cível e o Juizado Especial (únicos até o momento) são atendidos pelo Escritório Modelo da Universidade.

### **3 O PROJETO DA FAPERJ: ETAPAS ATINGIDAS E RESULTADOS PARCIAIS**

A UNIG, por meio de edital da FAPERJ, iniciou em 2016, projeto de pesquisa com o tema Direito, desenvolvimento e sustentabilidade: a formação crítico reflexiva dos alunos do

curso de Direito da UNIG, a partir do estudo jurídico - sócio – econômico da sociedade de Nova Iguaçu, coordenado pela Professora Doutora Luciana de França Oliveira Rodrigues, coordenadora do Curso de Direito da Universidade Iguaçu.

Seu objetivo é o de:

Proporcionar aos docentes e discentes do curso de Direito da UNIG a oportunidade de ter à sua disposição um espaço onde a pesquisa e a atividade de extensão seja criada, executada e aprimorada, de modo a ultrapassar os muros da Instituição e possa cumprir sua missão, que, a partir do conhecimento e do desenvolvimento de saberes, visa contribuir por meio de ações afirmativas, para o desenvolvimento integrado da Sociedade no âmbito local, regional e nacional.

Ainda de acordo com as diretrizes do projeto:

A tríade ensino-pesquisa-extensão deve viver em processo de constante evolução para que o curso não forme ou deixe formar profissionais de cultura geral imbuídos de realizar o exacerbado dogmatismo positivista jurídico. Guimarães (p. 97, 2006) alerta, quanto aos profissionais do Direito que eram [...] até há pouco tempo, exímios esgrimistas do vernáculo, possuindo uma oratória empolada, às vezes rebuscada, mas oca, de pouca substância.

Segundo o projeto, o profissional do Direito hoje tem que ser capaz de reconhecer a razão subjacente a todas as intervenções dos mecanismos jurídicos, além da ideia de o direito interagir com elementos metajurídicos. A formação do profissional em Direito deve partir da concepção de que o estudo da ciência jurídica não é isolado e que deve haver integração com as demais áreas.

A integração deve ocorrer não apenas entre as ciências sociais e o direito, mas entre os ramos desta ciência. Tendo-se, portanto, em consideração, que o direito é um todo e que certos fenômenos jurídicos importam, por vezes, para mais de uma área específica (GUIMARÃES, p. 101, 2006).

Ainda de acordo com o projeto:

Ressalte-se que, na realidade, a interação ocorrerá além, das ciências sociais, mas da tecnológica, humana etc., uma vez que todas as áreas e modos de vida dependem do ordenamento jurídico e este por sua vez deve se valer de método de constante avaliação no processo de formação e na vida profissional. É importante destacar que a influência que o curso de Direito exerce na futura vida profissional de seus alunos deve render frutos para além dos 5 anos de contato com a Instituição.

Para concretizar esses objetivos, a coordenadora do projeto convidou docentes a enviarem subprojetos vinculados ao tema principal, com a participação de alunos voluntários da instituição.

Um dos subtemas contemplados foi O ACESSO À JUSTIÇA POR MEIO DA ASSISTÊNCIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA: Estudo sobre a Comissão de Mediação da Universidade Iguazu. A ideia era observar a mediação realizada pela COMAR, tendo como referência a realizada pelo Centro de Mediação do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro na Comarca de Nova Iguaçu, buscando considerar se a mediação pode ser medida de facilitação do acesso à justiça e resolução de demandas, bem como os aspectos sociais que levam ao sucesso ou insucesso da implementação de tal medida, em especial aquelas provenientes da justiça gratuita, público alvo da comissão.

O primeiro passo dado foi a apresentação do projeto para alunos do Curso de Direito em evento realizado pela UNIG no primeiro semestre de 2016. A partir de então, foram voluntários os alunos Ana Luíza Ferreira de Oliveira, Anna Carolina de A. Alves, e Izabel Cristina de Oliveira dos Santos, cursando o terceiro período, Thamyris de Farias Furtado Cunha, aluna do quinto período, e Cristian Nader e Thais Azevedo, alunos do sexto período de Direito.

A partir da pesquisa de bibliografia sobre o tema e de publicações em parceria surgiu a ideia de um questionário a ser aplicado, inicialmente nas Varas de Família de Nova Iguaçu, tendo em vista a entrada em vigor do Novo Código de Processo Civil que insere a mediação como etapa incidental do processo.

Como essa mediação serviria de base comparativa, foi elaborado questionário composto por 16 perguntas: sexo, estado civil, se possuem filhos, escolaridade, bairro de residência, tipo de emprego, se já ouviram falar de mediação e onde, se sabe a diferença entre mediação e conciliação, o que a trouxe ao fórum, se é um processo e quanto tempo este dura, se possui advogado público ou particular e se lhe foi oferecida a possibilidade de realização de mediação em seu processo, conforme modelo anexo.

A ideia inicial foi buscar entender se fatores como escolaridade e renda, advogado público ou particular poderiam de alguma forma interferir no conhecimento das partes acerca da mediação. Quanto ao sexo, se havia alguma diferença entre homens e mulheres na inclinação para realizar mediações.

O segundo passo seria a observação de audiências e conversas com mediadores e mediados, mas houve muita resistência por parte do órgão, alegando que os processos em questão corriam em segredo de justiça.

Assim, só foi possível aplicar o questionário com as partes nos corredores das Varas de Família do Fórum, entrando ou saindo das salas de mediação.

Por conta dessa resistência à pesquisa de campo proposta, decidiu-se então alterar o título do projeto para *A MEDIAÇÃO REALIZADA POR MEIO DA ASSISTÊNCIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA*: Estudo sobre a *COMAR UNIG*, e focar os estudos somente na Comar, que propiciou livre acesso às dependências, partes, documentos e relatórios, além de possibilitar o acompanhamento das mediações realizadas sem restrição, solicitando apenas que fossem mantidos em sigilo os nomes das partes. Contudo, por meio da aplicação dos questionários, algumas questões relevantes para a pesquisa puderam ser levantadas.

Os questionários foram aplicados nos meses de outubro e novembro de 2016, e foram ouvidas 31 pessoas nos corredores das Varas de Família do Fórum de Nova Iguaçu, das quais 17 eram homens e 14 mulheres. Do total, 18 partes eram casadas e 8 solteiras, apenas uma divorciada, 2 conviventes em união estável e 2 viúvos. Todos os entrevistados possuíam filhos, e a maioria (19, ao todo) possui ensino médio completo, e apenas 4 superior completo. Em sua maioria (15), possuíam renda mensal de até 1 salário mínimo, seguidos de 1 a 3 salários (10 pessoas) e apenas 3 acima de 6 salários.

Quanto ao emprego, 19 possuíam carteira assinada e emprego formal, e apenas 4 estavam desempregados. A maioria dos entrevistados (25, ao todo) moram em bairros da Baixada Fluminense.

Do 31 entrevistados, 9 já haviam ouvido falar de mediação, enquanto a maioria (22 ao todo) nunca ouviram falar do assunto. Dentre os que já haviam sido informados sobre o tema, em geral ouviram falar no curso do ensino superior, ou no próprio fórum, mas mesmo estes não sabiam diferenciar mediação e conciliação, ainda que a mesma tivesse sido oferecida ou até realizada em seu próprio processo, o que ocorreu com a minoria (12 pessoas).

Existiu uma certa igualdade entre os que estavam com advogados públicos (12) e particulares (13), além de 6 pessoas ainda sem assistência jurídica alguma. Importante ressaltar que isso não influenciou na proposta de realização ou não da mediação em seus processos, o que pode, num primeiro momento, significar o desconhecimento ou não utilização da mediação não só pelos advogados particulares, mas também pela defensoria pública, o que deverá ser objeto de análise mais profunda em outra etapa do projeto.

Além da aplicação dos questionários, foram analisados os relatórios dos atendimentos elaborados pela COMAR, das mediações realizadas no período de janeiro de 2014 a dezembro de 2016, além de entrevistas realizadas com assistidos e funcionários, considerando o conceito utilizado pelos seus agentes no qual mediações positivas são aquelas em que acordos foram homologados e negativas aquela que ocorreram ausência de uma ou de ambas as partes, ou mesmo em que não houve acordo. Nesse sentido, é relevante observar os seguintes fatos: em fevereiro de 2014, das 30 mediações realizadas, 11 foram arquivadas por falta de interesse e 7 foram solucionadas por acordo. Em março, por conta de recessos e feriados, os números caíram para 18 mediações, das quais 05 foram arquivadas por falta de interesse e 02 foram homologadas com acordo. Em abril, das 28 mediações realizadas apenas 04 foram arquivadas por falta de interesse e 04 foram homologadas. Já em maio, das 30 mediações realizadas 11 foram arquivadas por falta de interesse e 07 homologadas.

Já no segundo semestre letivo de 2014, após as férias acadêmicas, foram realizadas 35 mediações das quais 17 foram positivas e apenas 3 arquivadas por falta de interesse. As demais foram mediações negativas (10 ao todo, onde houve demanda judicial) e 05 decorrentes de ausência da parte convocada.

No primeiro semestre de 2015, foram 65 casos, ou seja, praticamente o dobro do semestre anterior, sendo destas 32 homologadas, 22 partes desistentes e 4 ingressantes na via judicial. Já no segundo semestre, das 73 mediações realizadas 46 foram homologadas, 12 ingressantes por via judicial e apenas 11 desistentes.

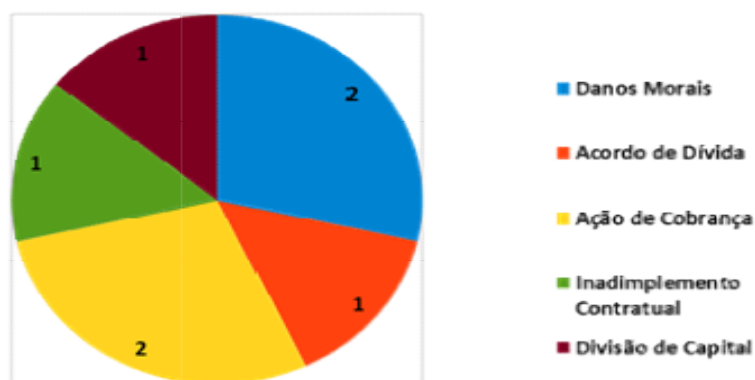
Observou-se também que dentre as demandas propostas, a maioria se referia a questões de Direito de Família, em especial Divórcio e Alimentos, o que comprova que o alcance da mediação vai além das demandas apresentadas pelas partes, pois, em geral, ações de divórcio podem envolver alimentos, guarda, visitação e até partilha de bens.

À época, ainda não havia uma preocupação com a qualificação dos tipos de conflitos, não sendo possível identificar quais eram as áreas de maior atuação da mediação, mas apenas quantificar as demandas resolvidas mediante homologação de acordo.

Já se nota uma modificação no relatório do segundo semestre, que passa a especificar os tipos de mediações realizadas, dividindo-as em área cível e de família, em que se observa que das 36 mediações realizadas, 34 eram relacionadas a ações de família, sendo divididas em divórcio e alimentos. Apenas duas eram relacionadas a ações cíveis. Das ações de família, 17 das 34 foram positivas, enquanto, nas duas atendidas pelo núcleo cível, uma obteve êxito.

No período de janeiro a julho de 2015, das 65 mediações designadas, 58 eram da área de família e 7 da área cível, sendo homologadas 32 na área de família e 3 na área cível, o que representa uma homologação em quase metade das demandas encaminhadas, totalizando 35 mediações. O primeiro gráfico leva em consideração se as expectativas das partes foram atendidas, em pergunta realizada imediatamente após a realização ou não da sessão por escrito pela secretária.

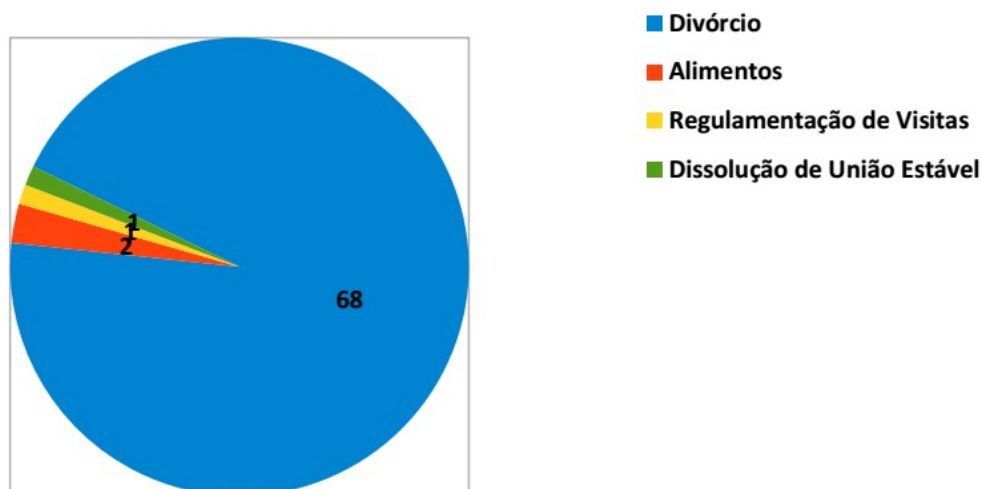
Entre as ações de família, houve uma preocupação em enumerar os tipos de ação: Divórcio lidera o ranking, em azul, com 45 casos, seguidos de alimentos, em laranja, com 9, regulamentação de visitas, em amarelo, com 2 e guarda em verde também com 2 casos.



No segundo semestre, dos 73 casos mediados, 69 relacionavam-se ao núcleo de família, tendo um resultado positivo em 46 homologações. Já o núcleo cível, que teve apenas 4 mediações, sendo duas homologadas, ou seja, 50 por cento.

De agosto a dezembro de 2016, foram designadas 72 mediações, todas na área de família, mas apenas 26 se realizaram, 17 não ocorreram por abandono das partes e em 31 houve ausência da parte convocada ou não se obteve acordo. Dos 72 casos 68 se referiam a divórcio, 2 a alimentos, 1 à regulamentação de visitas e 1 à dissolução de união estável.





Observa-se que as mediações relacionadas a divórcio, que são maioria, quase sempre envolvem questões conexas como alimentos, guarda, visitação e partilha de bens, que não integram os quadros estatísticos. Sendo assim, as celeumas apresentadas podem ser maiores do que os atendimentos que foram realizados.

## CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

O que de fato se pode extrair da aplicação dos questionários foi o desconhecimento quanto à mediação, ao menos em relação aos 31 entrevistados nos corredores das varas de família do Fórum de Nova Iguaçu, mesmo após a implantação do CEJUSC, que é o órgão incumbido de realizar as mediações pelo Tribunal de Justiça na Comarca. Os poucos entrevistados que já participaram de uma, não sabiam exatamente do que se tratava, e muito menos a diferença entre mediação e conciliação. Na verdade, isso de fato não parece interessar muito às partes, aparentando ser uma discussão mais conceitual dos aplicadores do direito do que prática em relação às partes que realizam uma mediação. Ademais, essa confusão também se dá entre os operadores, que muitas vezes realizam uma conciliação, nomeando-a de mediação.

Quanto aos relatórios, é possível observar que somente no primeiro semestre, em poucos meses de funcionamento, 37 acordos foram homologados, o que significam 37 processos a menos para o judiciário, e, ao menos 74 partes dialogando para chegar a um

consenso. Ainda que esse número, num primeiro momento, não signifique grande impacto na imensa quantidade de demandas propostas no judiciário, é inegável que já demonstram impacto nos resultados práticos pretendidos nessas demandas, que muitas vezes tem desdobramentos além do conflito suscitado (questões familiares e relacionadas aos Juizados Especiais Criminais geralmente são associadas e vice-versa).

Outra observação possível é que a maioria dos casos atendidos e homologados são questões de Família, em especial divórcio, o que parece, num primeiro momento, confirmar a ideia de que a mediação é eficiente quando se tratam dessas questões de múltiplos vínculos. Dos casos não homologados, todos versavam sobre bens ou pensão alimentícia, ou seja, questões econômicas. Em alguns deles, a mediação foi homologada em parte, ou seja, somente quanto ao divórcio, ficando questões relacionadas aos bens para serem decididas em ações autônomas.

O próximo passo da pesquisa será a observação das mediações realizadas pela COMAR UNIG e entrevista com seus assistidos, como são chamadas as pessoas atendidas pelo Núcleo de Prática Jurídica ao qual a COMAR é vinculada.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALVES, José Cláudio Souza. **Dos Barões ao extermínio: uma história de violência na Baixada Fluminense**. Rio de Janeiro: Ed. Sepe/APPH-CLIO. 2003.

AMARAL, Márcia Terezinha Gomes. **O Direito de Acesso à Justiça e a Mediação**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2009.

BARRETTO, Vicente de Paulo (Org). **Dicionário de Filosofia do Direito**. Rio de Janeiro: Renovar. 2006.

BRASILIA. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 125 de 29 de novembro de 2010**. Disponível em:

<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/323-resolucoes/12243-resolucao-no-125-de-29-de-novembro-de-2010>. Acesso em 29 de junho de 2015.

CALAMANDREI, Piero et alli. **A crise da justiça**. Tradução de: Hiltomar Martins Oliveira, Belo Horizonte: Editora Líder, 2004.

CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

COMPARATO. Fabio Konder. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

DAMATTA, Roberto. **Relativizando: uma introdução à Antropologia Social**. Rio de Janeiro: Rocco, 2010.

EL – HAKIN, Jaques. **Les modes alternatifs de règlement des conflits dans le droit des contrats**. In: Revue international de droit compare, pp. 312-407, avril - juin 1997.

FILPO, Klever Paulo Leal. **Mediação Judicial: Discursos e práticas**. 1 ed. Rio de Janeiro: Mauad: FAPERJ, 2016.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como chegar ao SIM: negociação de acordos sem concessões**. Tradução: Vera Ribeiro e Ana Luiza Borges. Rio de Janeiro: Imago, 1994.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FÓRUM GRITA BAIXADA. **Um Brasil dentro do Brasil pede socorro: Relatório-denúncia sobre o descaso estatal para com a vida humana na Baixada Fluminense e possíveis soluções urgentes**. 2016

GOMES, Luciane Mara Correa. NADER, Carmen Caroline Ferreira do Carmo. **Mediação como política pública: a sociedade reclama um Judiciário mais sensível aos conflitos sociais**. IV Jornada de Ciências Sociais UFJF – “As Ciências Sociais: Caminhos e interseções”. 10 a 13 de novembro de 2015, UFJF, Juiz de Fora-MG, p. 4.

GUIMARÃES, Isaac Sabbá. **Metodologia do ensino jurídico: aproximações ao método e à formação do conhecimento jurídico**, Curitiba: Juruá, 2006.

GUNTHER, H. **Como elaborar um questionário**. In: PARQUALI, Luiz. Instrumentos psicológicos. Manual prático de elaboração. Brasília: Labpam; IBADF, 1999. P. 231-258.

LUPETTI BAPTISTA, Bárbara Gomes. **A importância da interdisciplinaridade na pesquisa jurídica: olhando o direito sob outro viés**. Anais do XVI Encontro Nacional do CONPEDI, 2007.

MARCONI, M. D. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MANZINI, E. J. **Entrevista Semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros**. IN: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE PESQUISA E ESTUDOS QUALITATIVOS, 2004, Bauru. Anais... Bauru: USC, 2004, v.1. p.01-10. 1 CD.

MESQUITA, Andréa. **Lei de mediação e novo CPC reforçam acerto da Resolução 125 do CNJ**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/81043-lei-da-mediacao-e-novo-cpc-reforcaram-acerto-da-resolucao-125-do-cnj>. Acesso em 03 de janeiro de 2017.

MORAIS, José Luis Bolzan de. SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação e arbitragem: alternativa à jurisdição! 3ª. Ed. rev. e atual. com o Projeto de Lei do novo CPC brasileiro. (PL 166/2010), Resolução 125/2010 do CNJ**. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2012.

OLIVEIRA, Luciano. **Não fale do Código de Hamurabi! A pesquisa sociojurídica na pós graduação em direito**. In: Oliveira, Luciano. Sua excelência o Comissário e outros ensaios de Sociologia Jurídica. Rio de Janeiro: Letra Legal.2004, p.137-167. Disponível em [https://www.uniceub.br/media/180293/Texto\\_IX.pdf](https://www.uniceub.br/media/180293/Texto_IX.pdf). Acesso em: 11 de março de 2014.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. O trabalho do antropólogo: olhar, ouvir e escrever. In \_\_\_\_\_ . **O Trabalho do Antropólogo**. Brasília: Paralelo 15. São Paulo: Editora UNESP. 1998. (pp. 17-35).

PINHO, Humberto Dalla Bernardino de. **O novo CPC e a Mediação: Reflexões e Ponderações**. Disponível em <http://www.humbertodalla.pro.br/artigos.htm>. Acesso em 13 de fevereiro de 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 5ª Ed, rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SITE DO TJ. Disponível em <http://www.tjrj.jus.br/web/guest/institucional/mediacao/cejusc/lista-centros-mediacao> .Acesso em 08 de abril de 2017.

SITE do Fórum Grita Baixada. Disponível em <http://www.forumgritabaixada.org.br/o-forum/historia>. Acesso em: 11 de março de 2017.

SITE DO IBGE. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=330350>. Acesso em 11 de março de 2017.

SITE DA UNIG. Disponível em: <HTTP://www.unig.br>. Acesso em 11 de março de 2017.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Mediação de conflitos e práticas restaurativas**. 4ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO. 2015.

## REFLEXÕES SOBRE A TRIBUTAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA À BITCOIN

## REFLECTIONS ON THE TAXATION OF INCOME TAX TO BITCOIN

Elíude da Silva Lima<sup>1</sup>  
Samir Roque Fernandes<sup>2</sup>

### RESUMO

Este artigo propõe-se a discutir a nova tecnologia de categoria monetária chamada Bitcoin, à luz do ordenamento jurídico pátrio. Após a contextualização da moeda virtual, bem como sua repercussão no mercado financeiro nacional e internacional, para fim elucidativo, será analisada sua natureza jurídica e os negócios jurídicos realizados com ela, segundo o Código Civil. Em seguida será ponderada a viabilidade de aplicação da legislação vigente para tributação do Imposto de Renda à Bitcoin, correlacionando-a com os princípios constitucionais da legalidade, da isonomia e da capacidade contributiva, além da ingerência da cláusula pecúnia *non olet* no plano negocial envolvendo a Bitcoin.

**Palavras-chaves:** Bitcoin. Tributação. Imposto de Renda.

### ABSTRACT

This paper proposes to discuss the new technology of the monetary category called Bitcoin, in the light of the legal order of the country. After the contextualisation of the virtual currency, as well as its repercussion in the national and international financial market, for the purpose of elucidative, will be analyzed its legal nature and the legal business carried out with it, according to the Civil Code. Next, consideration will be given to the feasibility of applying current legislation for the taxation of income tax to Bitcoin, correlating it with the constitutional principles of legality, isonomy and contributory capacity, as well as the interference of the pecuniary clause in the business plan involving Bitcoin.

**Keywords:** Bitcoin. Taxation. Income tax.

<sup>1</sup> Graduando da Universidade Nova Iguaçu (UNIG), Nova Iguaçu, RJ, Brasil. Email: eliudelima@gmail.com.

<sup>2</sup> Mestrando no curso de Direito da Universidade Católica de Petrópolis (UCP), Rio de Janeiro, Brasil.. Pós-graduado, especialista em cursos interdisciplinares, com MBA Executivo em Direito Empresarial na Fundação Getúlio Vargas. Docente profissional com formação pedagógica superior. Professor conteudista. Pesquisador em Direito à Saúde e Isenções Tributárias. Empreendedor. Leciona, na Universidade Iguaçu (UNIG), Nova Iguaçu,

## INTRODUÇÃO

O dinheiro, em seu aspecto físico, sofreu grandes mudanças com a finalidade de se ajustar ao sistema financeiro próprio de cada país. Tal sistema financeiro é representado pelo conjunto de cédulas e moedas estabelecidas por meio de regulação interna específica, oportunizando maior estabilidade e eficiência nas transações negociais.

A globalização expressa uma realidade que contribui para a maior interligação dos mercados nacionais e internacionais, trazendo significativas consequências jurídicas e econômicas que precisam ser analisadas, tais como o surgimento de novas tecnologias, como a moeda virtual *Bitcoin*. A consolidação de um mercado eletrônico e o avanço da internet<sup>1</sup>, a necessidade para atender as demandas digitais, tornou conveniente a implantação de novas formas de representação de dinheiro para acompanhar os padrões desse “mundo virtual”.

A *bitcoin* representa uma nova tecnologia que busca estabelecer um sistema de pagamento através de moeda global. Assim, o principal objetivo deste sistema é inovar a rede de pagamentos a fim de facilitar a maior interação entre negociantes, nas transações financeiras que desejam realizar.

A arquitetura tecnológica para a idealização da Plataforma *Bitcoin* é a principal inovação em relação ao modelo financeiro atual, pois sua estrutura é baseada na rede *peer-to-peer* (ponto-a-ponto), a mesma utilizada para troca de dados na Internet (como o compartilhamento de músicas, por exemplo) e utiliza criptografia para garantir segurança e integridade dos dados trafegados. Segundo Shirky (2000) este tipo de rede é formado por clientes e servidores que desempenham, ao mesmo tempo, papel em igual nível de atuação, sem atribuição fixa ou centralizada, prescindindo de hierarquia entre os usuários do sistema e tornando desnecessária a função de um servidor central.

A Rede *Bitcoin* foi criada em 2008 por *Satoshi Nakamoto* (pseudônimo), que buscava uma forma de estabelecer operações financeiras *online* sem a necessidade de intermediário de confiança, como uma instituição financeira creditada (ULRICH, 2014).

---

<sup>1</sup> Segundo Lorenzetti “internet é uma rede internacional ou de computadores interconectados, que permite que se comuniquem entre si dezenas de milhões de pessoas, bem como o acesso a uma imensa quantidade de informações de todo mundo”. (LORENZETTI, 2004, p. 24).

As transações realizadas através do *Bitcoin* são registradas, armazenadas e assinadas digitalmente por um banco de dados chamado *Blockchain*<sup>2</sup>, com o objetivo de contabilizá-la publicamente, garantindo sua autenticidade e evitando fraudes.

O *bitcoin*, no sentido de unidade monetária foi efetivado em 12 de Janeiro de 2009, quando *Satoshi*, testando o software *Bitcoinv.0.1*, gastou os primeiros recursos transferindo-os para Hal Finney, objetivando, supostamente, confirmar o funcionamento do sistema como fim, utilizando os *bitcoins* como meio (ULRICH, 2014). Assim foi implantado o conceito de “criptomoeda”, ou seja, um código de computador que traduz a forma de dinheiro criptografado<sup>3</sup> para controlar sua criação material e também o seu uso em transação financeira. Isso significa que certa quantidade de *bits* (informação digital) é transferida de um usuário para o outro, com uma autorização codificada do remetente, transferindo a propriedade de alguns *bitcoins* de forma irreversível (ULRICH, 2014).

O sistema *Bitcoin* é organizado para que somente 21 milhões de moedas criptográficas estejam disponíveis no mundo (ULRICH, 2014). A produção, conhecida como “mineração”, é controlada pela própria rede, ocorrendo de forma decrescente e limitada, até atingir o número máximo, evitando a desvalorização do dinheiro virtual. Deste modo, na medida em que as pessoas utilizam o sistema trocando suas moedas pelos *bitcoins*, novas moedas serão liberadas até o total especificado.

Por não ser uma moeda física, o *bitcoin* contribuiu para que as transações financeiras alcançassem o maior número de usuários, com a diminuição de barreiras internacionais, inclusive políticas, sendo operada de forma totalmente eletrônica com o uso de *tablets*, *smartphones* ou outros dispositivos de acesso à *internet*, representando uma alternativa às moedas correntes. Por este motivo ela também é conhecida como a moeda internacional, já que não pertence a nenhum país e também não é emitida por nenhum Banco Central.

A cotação de *bitcoins* é estabelecida pelos seus utentes, baseado no equilíbrio da oferta e demanda, da mesma forma que ocorre com as Taxas de Câmbio entre diferentes moedas mundiais.

---

<sup>2</sup> Define-se como um grande livro-razão, único e compartilhado por todos os participantes do sistema, no qual as transações são registradas de forma irreversível – quanto mais antigo o bloco, mais computacionalmente impraticável de reverter são as operações. INFOMONEY. ULRICH, Fernando. *Bitcoin ou blockchain?* Disponível em: <<http://www.infomoney.com.br/blogs/cambio/moeda-na-era-digital/post/4020628/bitcoin-blockchain>>. Acesso em: 15 de Abril de 2017.

<sup>3</sup> Em uma visão simplificada, o conceito de criptografia é um conjunto de técnicas para restringir seu conteúdo a um determinado público alvo, visando cifrar mensagens que somente poderão ser decifradas a partir de uma chave estabelecida entre emissor e emissário (HOUAISS, 2007, p. 237).



O sistema *Bitcoin* pode ser acessado por um programa de computador ou através do *download* de aplicativo específico para a realização de transferências de unidades na própria rede. Assim, o usuário criará sua conta pessoal, conhecida como carteira digital (*wallet*), que cumpre o papel de conta corrente com a finalidade de enviar e receber moedas *bitcoins*.

Logo nos dois primeiros anos de sua existência, a *bitcoin* atingiu paridade com o dólar americano, segundo Tucker (*apud* ULRICH, 2014). E no decorrer dos anos tem se fortalecido com o aumento do valor de mercado contando com a adesão de mais usuários.

Recentemente a *bitcoin* teve uma alta súbita na cotação de seu valor, principalmente em razão da crescente demanda americana e chinesa pela moeda. Esta é explicada, sobretudo, pela desvalorização contínua do *Yuan*, moeda chinesa, e pelo governo impor restrições ao envio de dinheiro ao exterior. Já para os norte-americanos, a escalada desta moeda virtual (só em 2017, a *bitcoin* acumula alta de 34,51%, bem acima dos cerca de 6% de valorização do ouro nos EUA) está ligada, em grande parte, às incertezas políticas com a chegada de Donald Trump à presidência dos Estados Unidos, sendo a *bitcoin* vista como um ativo seguro<sup>4</sup>.

Atualmente, a *bitcoin* é aceita, como forma de pagamento, em vários países como Japão, Estados Unidos, China, Canadá, inclusive no Brasil, movimentando um mercado de bilhões de dólares.

Outro ponto positivo para a *bitcoin* foi regulamentação do seu uso no Japão, que entrou em vigor no dia 01 de abril de 2017. O país foi o primeiro a regulamentar a criptomoeda. Sua legislação definiu a *bitcoin* como uma mercadoria similar aos metais preciosos, sendo instrumento de pagamento pré-pago.

Assim o estudo faz-se relevante pela notável dimensão econômica e social que esta moeda digital atingiu com base na confiança de investidor espera negociar e expandir as relações negociais de modo geral, atendendo à realidade de inclusão social do consumidor e demais agentes econômicos.

A carência de uma lei específica regulamentando a moeda digital no mercado nacional, assim como a insuficiência jurisprudencial e doutrinária sobre o tema, aumentam as dúvidas sobre a sua aplicação no dia-a-dia, tais como a forma de aquisição e as relações de incidência tributária com a utilização da mesma.

---

<sup>4</sup> ISTOEDINHEIRO. **Sob Trump, cotação do bitcoin já vale mais do que o ouro em NY**. Disponível em: <<http://www.istoedinheiro.com.br/sob-trump-cotacao-do-bitcoin-ja-vale-mais-do-que-o-ouro-em-ny/>>. Acesso em: 30 de abril de 2017.

O presente artigo será delimitado ao campo do Imposto de Renda, a fim de expor ao leitor a possibilidade da sua tributação à moeda *bitcoin*, correlacionando-a aos princípios da legalidade, isonomia tributária e capacidade contributiva, além da cláusula *pecunia non olet*. Tais princípios serão analisados com a abordagem dos respectivos efeitos sobre a tributação do Imposto de Renda, bem como os impactos provocados na economia nacional e na vida do contribuinte. Por este motivo, é importante estudar as consequências jurídico-econômicas e compreender as hipóteses de aplicação tributária com a utilização desta moeda virtual.

## 1 APONTAMENTOS JURÍDICOS SOBRE A *BITCOIN*.

### 1.1 Do conceito jurídico de moeda.

Moeda pode ser compreendida como um bem jurídico corpóreo e fungível, ou seja, um bem que possui existência material, podendo ser substituído por outros bens da mesma espécie, quantidade e qualidade. Apesar de classificada como bem fungível, em regra, vale ressaltar que para um colecionador ela adquire o status de bem infungível (GONÇALVES, 2012). O Código Civil preceitua no art. 315 que “as dívidas em dinheiro deverão ser pagas no vencimento, em moeda corrente e pelo valor nominal, salvo o disposto nos artigos subsequentes”. Logo, o próprio Código Civil adotou o princípio do nominalismo, em que o devedor só se exime da obrigação quando realiza o pagamento do valor nominal correspondente à dívida, sendo considerado o valor da moeda emitido na cunhagem da mesma, não importando sua desvalorização ou outros fatores, (GONÇALVES, 2012).

Partindo dessa compreensão, juridicamente, a moeda é um “padrão de valor monetário”<sup>5</sup> dotada de natureza liberatória<sup>6</sup>, ou seja, por meio da moeda qualquer obrigação patrimonial deve ser adimplida; em outras palavras é a capacidade que a moeda tem de solver débitos, realizar pagamentos. Assim o credor de uma obrigação não pode se opor a resolvê-la, no caso do devedor entregar o valor, em moeda corrente, correspondente à sua obrigação. Esta é “dotada de curso legal”<sup>7</sup> e de exclusiva emissão pelo Estado, por meio de órgão competente. Deste modo a moeda é uma forma de pagamento em determinado território, através do Sistema Monetário criado e autorizado pelo Estado, no qual é obrigatório o seu

---

<sup>5</sup> Conforme: art. 1º in Lei nº 8.880/94.

<sup>6</sup> Conforme: §1º do art. 1º in Lei nº 8.880/94.

<sup>7</sup> Condição definida em lei que torna obrigatória a aceitação da cédula ou moeda nacionais nas transações econômicas realizadas no País. BRASIL. **Glossário**. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/glossario.asp?Definicao=273&idioma=P&idpai=GLOSSARIO>>. Acesso em: 15 de abril de 2017.

recebimento pelo valor nominal – que é emitido pelo próprio Estado arbitrariamente à moeda metálica e ao papel moeda. Portanto, a definição jurídica de moeda é aquela prevista em lei.

## 1.2 Comparação entre *abitcoin* e a moeda corrente.

A Constituição da República de 1988 estabelece as principais disposições sobre a emissão de moeda. Seu artigo 21, inciso VII, aduz que a competência para emissão é exclusiva da União, através do Banco Central, autarquia federal integrante do Sistema Financeiro Nacional (SFN) como a instituição financeira competente.

A regulamentação da moeda corrente é feita na Lei 9.069, de 29 de junho de 1995, que institui as regras e condições da moeda brasileira. Em seu artigo 1º esclarece que a unidade monetária do SFN é o Real e que sua abrangência é dotada de curso legal em todo território brasileiro. A propósito, curso legal é a capacidade que a moeda tem como meio de pagamento no mercado, em determinado território, com força de aceitação vinculante, isto é, não podendo ser rejeitada para fins de exaurimento de obrigação de natureza patrimonial baseada no dinheiro. Para Gonçalves (2012, p. 264) “toda moeda, admitida pela lei como meio de pagamento, tem curso legal no País, não podendo ser recusada”. Logo, entende-se que a moeda, para o ordenamento jurídico brasileiro, é aquela instituída por imposição legal. Curso forçado também é uma característica importante aplicada ao Real. Nas palavras de Caio Mário (*apud* GONÇALVES, 2012, p. 273) “moeda de curso forçado, portanto, é a única admitida pela lei como meio de pagamento no país”.

Face o exposto pode-se refletir que a única forma da *bitcoin* ser reconhecida, com caráter de curso legal no Brasil, é através de alteração legislativa, por Lei Ordinária, já que não há reserva legal para a Lei Complementar tratar de tal matéria. A propósito, a Carta Magna, no art. 48, incisos XIII e XIV, esclarece que compete ao Congresso Nacional legislar sobre moeda, não estabelecendo qualquer ressalva para que seja objeto de apreciação por meio de Lei Complementar.

No Brasil, desde 2015, já existe o Projeto de Lei 2303/2015<sup>8</sup> para regulamentação de moeda virtual, motivado pela redução dos riscos potenciais com lavagem de dinheiro e outras atividades ilícitas com o uso das *bitcoins*, garantindo a estabilidade financeira da economia e

---

<sup>8</sup> BRASIL. **Projeto de Lei Nº 2303/2015**. Dispõe sobre a inclusão das moedas virtuais e programas de milhagem aéreas na definição de "arranjos de pagamento" sob a supervisão do Banco Central. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1555470>>. Acesso em: 25 de maio de 2017.

a defesa do consumidor contra eventuais abusos. Além disso, busca definir a moeda virtual como “arranjo de pagamento”, sob o controle do BACEN. A Lei 12.865, de 09 de outubro de 2013, em seu artigo 6º, inciso I, discorre sobre o significado de arranjo de pagamento:

Art. 6º Para os efeitos das normas aplicáveis aos arranjos e às instituições de pagamento que passam a integrar o Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), nos termos desta Lei, considera-se:

I - arranjo de pagamento - conjunto de regras e procedimentos que disciplina a prestação de determinado serviço de pagamento ao público aceito por mais de um recebedor, mediante acesso direto pelos usuários finais, pagadores e recebedores; [...]. (BRASIL, 2013).

Alguns exemplos de arranjos de pagamentos, informados pelo site do BACEN:

São os procedimentos utilizados para realizar compras com cartões de crédito, débito e pré-pago, seja em moeda nacional ou em moeda estrangeira. Os serviços de transferência e remessas de recursos também são arranjos de pagamentos. (BRASIL, 2017).

Para nortear a aplicação da Lei 12.865/2013, foi criada a Resolução 4.282, de 04 de novembro de 2013, estabelecendo as diretrizes observadas pelo Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB). Nesse sentido, caso o Brasil regulamente a *bitcoin* como um tipo de “arranjo de pagamento”, a mesma estará sujeita à supervisão do BACEN, submetendo-se à tributação nessa condição de sistema de pagamento, como é o caso do Imposto Sobre Operações Financeiras (IOF) que incide nas operações com cartão de crédito em compras realizadas no país ou no exterior, quando há uso do limite de saque do cartão.

Como se aduz, a criptomoeda não possui caráter de moeda corrente no direito pátrio, tampouco como arranjo de pagamento, sendo reconhecida como moeda apenas no campo da Economia.

### **1.3 Análise comparativa entre moeda eletrônica e criptomoeda.**

A regulamentação da moeda eletrônica, no ordenamento jurídico nacional, é feita pela Lei 12.865, de 2013. O artigo 6º, inciso VI, conceitua moeda eletrônica como os “recursos armazenados em dispositivo ou sistema eletrônico que permitem ao usuário final efetuar transação de pagamento”. Assim a moeda eletrônica é uma representação de valores em Reais processados por um sistema de pagamento eletrônico autorizado e reconhecido pela legislação brasileira.

O BACEN considera como moeda eletrônica os recursos em Reais armazenados em dispositivos como cartões de crédito e débito, cartões pré-pagos ou sistema eletrônico que permitem ao usuário final efetuar transação de pagamento, conforme dispõe o §1º do artigo supracitado.

Já a criptomoeda, mais especificamente a *bitcoin*, não atende aos requisitos essenciais para se enquadrar no conceito de moeda eletrônica, visto que sua emissão não está regulada por nenhuma autoridade monetária nacional e também não é reconhecida como moeda eletrônica pelo próprio Banco Central, conforme comunicado publicado em 19 de fevereiro de 2014:

Banco Central do Brasil esclarece, inicialmente, que as chamadas moedas virtuais não se confundem com a “moeda eletrônica” de que tratam a Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, e sua regulamentação infralegal. Moedas eletrônicas, conforme disciplinadas por esses atos normativos, são recursos armazenados em dispositivo ou sistema eletrônico que permitem ao usuário final efetuar transação de pagamento denominada em moeda nacional. Por sua vez, as chamadas moedas virtuais possuem forma própria de denominação, ou seja, são denominadas em unidade de conta distinta das moedas emitidas por governos soberanos, e não se caracterizam dispositivo ou sistema eletrônico para armazenamento em reais. (BRASIL, 2014).

Deste comunicado pode-se inferir que não há possibilidade de conversão da *bitcoin* em moeda corrente, pois aquela não é emitida por uma autoridade reconhecida pelo ordenamento jurídico, faltando mais este requisito para autorização da circulação da *bitcoin* no sistema monetário nacional.

#### **1.4 Caracterização jurídica da *bitcoin*.**

Face às comparações apresentadas, a *bitcoin* pode ser classificada como bem de natureza incorpórea e intangível, desprovida de forma física, porém revestida de valor patrimonial. Segundo Fernando Ulrich (2014, p.113) “*bitcoins*, como unidade monetária, são mais bem considerados um bem incorpóreo que, em certos mercados, têm sido aceitos em troca de bens e serviços”.

O Código Civil, ao apresentar a classificação dos bens jurídicos, nos artigos 79 a 103, não faz distinção entre bens corpóreos e incorpóreos. Porém, há doutrina que compreende esta dualidade. Segundo Carlos Roberto Gonçalves:

Bens corpóreos são os que têm existência física, material e podem ser tangidos pelo homem. Incorpóreos são os que têm existência abstrata ou ideal, mas com valor econômico, como direito autoral, o crédito, a sucessão aberta, o fundo de comércio etc. (GONÇALVES, 2016, p.286).

Para Flávio Tartuce os bens podem ser classificados quanto à tangibilidade:

Bens corpóreos, materiais ou tangíveis – são aqueles bens que possuem existência corpórea, podendo ser tocados. Exemplos: uma casa, um carro. Bens incorpóreos, imateriais ou intangíveis – são aqueles com existência abstrata e que não podem ser tocados pela pessoa humana. A ilustrar, podem ser citados como sendo bens incorpóreos os direitos de autor, a propriedade industrial, o fundo empresarial, a hipoteca, o penhor, a anticrese, entre outros. Essa intangibilidade não pode ser confundida com a materialidade do título que serve de suporte para a demonstração desses direitos. (TARTUCE, 2017, p. 253).

Dos conceitos apresentados pode-se desprender são bens jurídicos os de natureza patrimonial, pois tudo que se pode integrar como patrimônio é um bem e é objeto de direito subjetivo. Então, um bem econômico como o dinheiro, de *per si*, independentemente de sua forma física, está sujeito ao campo jurídico. O objeto em análise, a *bitcoin*, consiste em bem jurídico no sentido amplo.

#### **1.4.1 Natureza jurídica na relação contratual.**

##### 1.4.1.1 Aquisição de *bitcoins* com dinheiro.

Existem duas operações mais realizadas com a *bitcoin*: aquisição da moeda virtual com dinheiro e o uso da mesma para adquirir bens<sup>9</sup>.

No Brasil a compra de *bitcoins* pode ocorrer nas plataformas disponibilizadas por corretoras oficiais. O FOXBIT e Mercado *Bitcoin* são algumas dessas corretoras que atuam no mercado interno e na América Latina, agregando mais de 100.000 (cem mil) usuários da moeda virtual<sup>10</sup>. A operação, para a realização de compra e venda de *bitcoins*, tem características semelhantes às da Bolsa de Valores. Para efetuar a compra e venda o interessado precisa realizar um cadastro junto à corretora, depositar o valor em dinheiro (Dólar, Real, dependendo das opções disponibilizadas) na conta do prestador de serviço, para então poder receber os créditos equivalentes em *bitcoins* em poucos minutos. Sobre cada valor transacionado incide uma comissão, dividido entre comprador e vendedor. Segundo Chamati, sócio da corretora Mercado *Bitcoin*, “quem compra os *bitcoins* paga a sua parte na moeda virtual. Já quem vende e, portanto, recebe em dinheiro, paga a sua parte em dinheiro”.(WILTGEN, 2017).

---

<sup>9</sup> Por serem as operações mais usuais, serão analisadas somente estas pelo simples fato da necessidade de limitar o objeto de estudo deste trabalho.

<sup>10</sup> MERCADOBITCOIN. **Compra e venda de *Bitcoins***. Disponível em: <<https://www.mercadobitcoin.com.br>>. Acesso em: 25 de abril de 2017.

Neste plano observa-se a realização de um negócio jurídico entre as partes, uma relação de natureza contratual. Segundo Gonçalves (2012, p.705) “o contrato é uma espécie de negócio jurídico que depende, para a sua formação, da participação de pelo menos duas partes”. Complementa ainda o autor que:

O contrato de compra e venda pode ter por objeto bens de toda natureza: corpóreos, compreendendo móveis e imóveis, bem como os incorpóreos. Todavia, para a alienação dos últimos reserva-se, como mais adequada e correta tecnicamente, a expressão cessão (cessão de direitos hereditários, cessão de crédito etc.). (GONÇALVES, 2014, p. 46).

Assim como em todo negócio jurídico, o contrato de compra e venda de *bitcoin* também deve respeitar todos os requisitos subjetivos<sup>11</sup> e objetivos<sup>12</sup>.

Os requisitos objetivos são aqueles que recaem sobre o objeto do contrato: este deve ser lícito, possível e determinado ou determinável. A propósito, considerando que a determinação está ligada ao gênero e quantidade do objeto, destaca-se sua relação com a *bitcoin*, pois quando a questão é monetária não se admite objeto que não seja passível de mensuração.

Os requisitos subjetivos são relativos aos sujeitos do negócio: a manifestação da vontade de duas ou mais partes, que é bilateralidade ou pluralidade de contraentes; a capacidade genérica, ou seja, o pleno gozo dos atos da vida civil para realizá-lo; aptidão específica para contratar, que diz respeito à limitação para celebrar determinados contratos; e o consentimento, que é a aceitação para fechar o contrato livremente sem vícios como erro, dolo, coação e fraude.

Existe ainda o requisito de formalidade para validação dos contratos. No Código Civil Brasileiro impera a forma livre<sup>13</sup>, ou seja, as próprias partes podem convencionar a forma que lhes parece mais conveniente.

Esse tipo de contrato é previsto no artigo 481 do Código Civil, assim definido: “Pelo contrato de compra e venda, um dos contratantes se obriga a transferir o domínio de certa coisa, e o outro, a pagar-lhe certo preço em dinheiro”. Coisa, no sentido técnico, é o objeto de uma relação jurídica capaz de sofrer a dominação do sujeito (PEREIRA, 2017). Para Silvio Rodrigues (2002, p. 89) “coisa é tudo que existe objetivamente, com exclusão do homem”. Segue ainda dizendo que os “bens são coisas que, por serem úteis e raras, são suscetíveis de

---

<sup>11</sup> Conforme: art. 3º in Lei nº 10.406/2002.

<sup>12</sup> Conforme: art. 104 in Lei nº 10.406/2002.

<sup>13</sup> Conforme: art. 107 in Lei nº 10.406/2002.

apropriação e contém valor econômico". Então, segundo o mesmo, coisa seria gênero, e "bem" espécie. Em um contrato de compra e venda de *bitcoins* existe a possibilidade da mesma sofrer dominação, além de conter valor econômico. Logo, se pode notar que a diferença entre coisa e bem é meramente doutrinária, não possuindo relevância prática diante das relações jurídicas.

Em relação aos bens que podem ser objetos do contrato, Carlos Roberto Gonçalves (2016) destaca que podem ser corpóreos ou incorpóreos, fazendo a ressalva de que a alienação destes é tecnicamente denominada como cessão. Destaca-se que à exceção dos casos específicos de cessão previstos na legislação civil, os quais recebem tratamento próprio pelas peculiaridades desses negócios jurídicos, dentre os quais, cessão de patente e *Know-How*, a alienação de bens imateriais possui o mesmo tratamento jurídico que a compra e venda.

Ao analisar o contrato de compra e venda, o autor supracitado aponta quatro características do negócio: bilateralidade, consensualidade, onerosidade e comutatividade. Na compra de *bitcoins*, é possível observar todas estas características.

A bilateralidade resume-se em geração de obrigações recíprocas, o que ocorre, por exemplo, quando "A" deseja adquirir *bitcoins* e paga para B o valor correspondente em dinheiro. A consensualidade, prevista no artigo 482 do Código Civil, é o acordo de vontades entre as partes em relação a preço e objeto. No exemplo anterior ficou evidenciada esta característica, já que A manifestou o interesse na compra e B aceitou vender as *bitcoins*. A onerosidade está no fato das partes responderem a um sacrifício em compensação a um proveito, pois A dispõe de certa quantia em dinheiro e B também dispõe das *bitcoins* pelo pagamento acordado. Por fim, a comutatividade está presente quando as partes, de imediato, sabem a medida do conteúdo das prestações recíprocas, ou seja, A e B sabem exatamente quais são os objetos e suas quantidades exatas para a concretização do contrato de compra e venda.

Assim, conclui-se que o negócio jurídico de aquisição de *bitcoins*, através de pagamento em dinheiro, é caracterizado como um contrato de compra e venda.

#### **1.4.1.2 Aquisição de bens com *bitcoins*.**

A segunda operação mais realizada com *bitcoins* é seu uso para aquisição de bens em estabelecimentos diversos. Tendo em vista que o *bitcoin* é um bem incorpóreo/imaterial, quando este é utilizado com a finalidade de adquirir outro bem, o negócio jurídico realizado é o contrato de permuta ou troca. Carlos Roberto Gonçalves (2016, p.80), citando Carvalho de



Mendonça, descreve que “permuta, escambo, troca, permutação, barganha – palavras sinônimas na técnica e no uso vulgar – exprimem o contrato em que as partes se obrigam a prestar uma coisa por outra, excluindo o dinheiro”. O citado autor ainda afirma que o contrato de permuta é negócio jurídico bilateral, oneroso, consensual e comutativo.

Conforme Venoza (2015), esse tipo de negócio jurídico pode ser definido pela obrigação de dar uma coisa em contraprestação à entrega de outra. Para Fábio Ulhoa Coelho:

Entende-se por troca (ou permuta) o contrato em que as partes se obrigam a transferir, uma à outra, o domínio de coisas certas. No mais das vezes, os contratantes trocam coisas às quais atribuem, de comum acordo, valor equivalente. Interessa a cada uma delas alienar um bem de seu patrimônio e, em contrapartida, receber outro de mesmo valor. Quando a equivalência entre as coisas trocadas não é plena e um dos permutantes se obriga a cobrir a diferença em dinheiro, diz-se que há troca com torna. (COELHO, 2012, p. 153).

E na concepção de Fernando Ulrich, a definição da natureza jurídica em relação às transações realizadas com a moeda *bitcoiné*:

*bitcoins*, como unidade monetária, são mais bem considerados um bem incorpóreo que, em certos mercados, têm sido aceitos em troca de bens e serviços. Poderíamos dizer que essas transações constituem uma permuta, e jamais venda com pagamento em dinheiro, pois a moeda, em cada jurisdição, é definida por força de lei, sendo uma prerrogativa de exclusividade do estado. (ULRICH, 2014, p. 113).

Assim, quando as operações com a moeda virtual tiverem a finalidade de adquirir bens em estabelecimentos, estará caracterizada a natureza jurídica de contrato de permuta.

Por fim, o próprio Código Civil, em seu artigo 533, afirma que serão aplicadas ao contrato de permuta as disposições referentes ao de compra e venda.

## **2. IMPLICAÇÕES TRIBUTÁRIAS À BITCOIN.**

### **2.1 Princípios constitucionais tributários aplicados à moeda digital.**

A Constituição Federal elencou os princípios tributários que devem ser observados para validar as hipóteses de incidência tributária regulamentadas em lei. Ocorre que a moeda *bitcoin* não tem explícita previsão legal, então portá-la não é suficiente para que seja objeto de tributação. Todavia, existe a possibilidade de incidência tributária do Imposto de Renda no caso de ganho de capital, situação que será analisada no próximo capítulo.

### **2.1.1 Princípio da Legalidade Tributária**

No campo do Direito Tributário, a Carta Magna impôs limites ao poder de tributar, o que significa dizer que o Estado precisa observar parâmetros que devem ser respeitados em relação ao patrimônio do particular. O princípio da legalidade, de natureza nitidamente política, teve sua origem na Idade Média com a resistência dos povos contra a tributação não consentida (HARADA, 2017).

Nas palavras de Luciano Amaro:

O conteúdo do princípio da legalidade tributária vai além da simples autorização do Legislativo para que o Estado cobre tal ou qual tributo. É mister que a lei defina *in abstracto* todos os aspectos relevantes para que, *in concreto*, se possa determinar quem terá de pagar, quanto, a quem, à vista de que fatos ou circunstâncias. A lei deve esgotar, como preceito geral e abstrato, os dados necessários à identificação do fato gerador da obrigação tributária e à quantificação do tributo, sem que restem à autoridade poderes para, discricionariamente, determinar se “A” irá ou não pagar tributo, em face de determinada situação. (AMARO, 2014, p.93).

O que se busca com a aplicação do princípio da legalidade tributária é a legitimidade do poder de tributar através do consentimento daqueles que sofrerão a invasão patrimonial. E o melhor instrumento para a manifestação da vontade popular é exatamente a lei.

O princípio da legalidade tributária deriva do princípio da legalidade, previsto no artigo 5º, da Constituição Federal, mas com previsão específica em matéria tributária no artigo 150, inciso I, que diz: “Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça”. Assim o Estado não pode criar hipóteses de incidência tributária que não estejam previstas na lei tributária, no que diz respeito às operações com *bitcoins*. O que deve ser absorvido deste princípio é que cada operação realizada com *bitcoin* precisa ser analisada, visto que em alguns casos ela pode assumir hipótese prevista em lei como tributável, como o caso de acréscimo patrimonial, onde há tributação a título de imposto de renda por ganho de capital.

### **2.1.2 Princípio da Isonomia Tributária e Capacidade Tributária**

Outro importante postulado para análise é o da isonomia tributária. Sua contextualização é a projeção, na área tributária, ao princípio da igualdade jurídica previsto no artigo 5º, caput, da Constituição Federal, positivado no artigo 150, II, da Carta Magna:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos; [...]. (BRASIL, 1988).

Conforme este princípio, o Estado tem o dever de promover uma equidade de tratamento entre contribuintes que se encontram em situações equivalentes, em outras palavras, ser justo. Em matéria tributária a igualdade tem seu parâmetro na proporcionalidade.

O princípio da igualdade tributária é também conhecido por “princípio da proibição dos privilégios odiosos”, na medida em que visa coibir a odiosidade tributária, manifestável em comandos normativos discriminatórios, veiculadores de favoritismos por meio da tributação. (SABBAG, 2016, p. 151).

Nesse raciocínio, pode-se entender que, no Estado de Direito, a igualdade não pode se restringir a uma seara meramente formal, ou seja, sem se importar com a realidade social de cada contribuinte. Pois, este princípio busca evitar que a mesma carga tributária incida de forma indiscriminada sobre os ricos e as camadas pobres e médias.

Por este motivo, há necessidade de parâmetros mais específicos serem adotados na análise de cada caso concreto, a fim de manter a igualdade material, igualando os indivíduos que são essencialmente desiguais. A própria Carta Magna elencou, para o Imposto de Renda, esses critérios em seu artigo 153, inciso I, § 2º, como sendo a generalidade, universalidade e progressividade. Por exemplo, no caso em que a *bitcoin* seja utilizada como mero instrumento de ganho de capital, com sua compra e venda, os lucros advindos desta operação podem ser tributados ou não, dependendo da avaliação comparativa mais específica em relação aos valores, situação econômica, doença e idade do contribuinte, para os casos de isenção, entre outros fatores.

A imposição constitucional desses critérios:

[...] decorre dos princípios da isonomia e da capacidade contributiva, pois é a necessidade de se tratar de maneira semelhante as pessoas que se encontrem em situação equivalente (sentido horizontal da isonomia), de forma a impor que todas as pessoas (generalidade) e todas as rendas e proventos (universalidade) estejam sujeitos à incidência do IR. Dessa forma, é a exigência de tratar de maneira diferenciada as pessoas que se encontrem em situações desiguais, na proporção das desigualdades entre elas havidas (sentido vertical da isonomia), impondo que as alíquotas do imposto de renda sejam maiores para os rendimentos ou proventos mais elevados (progressividade). (ALEXANDRE, 2016, p. 577).

Sob essa análise, outro elemento de comparação é conhecido como o postulado da capacidade contributiva ou subjetiva. A Constituição Federal trata do princípio no artigo 145, § 1º, nos seguintes termos:

Art. 145. [...]

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte. (BRASIL, 1988).

Com sua utilização a lei tributária pode ser empregada de forma isonômica entre dois contribuintes que apresentam condições semelhantes para suportar a tributação. Assim, em uma situação entre dois comerciantes, por exemplo, a capacidade contributiva entre eles pode ser semelhante, mesmo no caso em que um se utiliza de pagamento em dinheiro e o outro em *bitcoin*.

Conclui-se que tanto o princípio da isonomia tributária quanto o princípio da capacidade contributiva devem ser aplicados aos casos concretos em que a *bitcoin* seja utilizada, nas hipóteses de operações de incidência tributária regulada em lei. A propósito, no contexto deste artigo, Ricardo Alexandre (2016, p. 95) assevera que “contribuintes com os mesmos rendimentos e mesmas despesas devem pagar o mesmo imposto sobre a renda”.

### **2.1.3 Cláusula Pecunia Non Olet.**

Este princípio é abarcado pelo artigo 118 do CTN, de modo que as operações econômicas, independentemente de sua origem ou consequência, serão tributadas.

Art. 118. A definição legal do fato gerador é interpretada abstraindo-se:

I - da validade jurídica dos atos efetivamente praticados pelos contribuintes, responsáveis, ou terceiros, bem como da natureza do seu objeto ou dos seus efeitos;

II - dos efeitos dos fatos efetivamente ocorridos. (BRASIL, 1966).

A cláusula *pecunia non olet* é aplicada pelo Estado para evitar que rendimentos de origem ilegal ou imoral deixem de ser tributados, sem o prejuízo das sanções penais que couberem. Nesse sentido, a Lei do Imposto de Renda, em seu artigo 26, diz que: “Os rendimentos derivados de atividades ou transações ilícitas, ou percebidos com infração à lei, são sujeitos à tributação, sem prejuízo das sanções que couberem”.

Então, caso seja declarada, no país, a ilegalidade do uso da *bitcoin* nas relações jurídico-econômicas, a acumulação de riquezas, através dela auferida, ainda seria objeto de

tributação. Por exemplo, no caso de lavagem de dinheiro ou de crime de extorsão com dados virtuais. Nestes exemplos, mesmo que a *bitcoin* não receba fiscalização de órgãos reguladores, no campo tributário esta questão estaria satisfeita com a possibilidade de exação fiscal.

### 3. O IMPOSTO DE RENDA NAS OPERAÇÕES COM A *BITCOIN*.

Apesar da *bitcoin* não ser reconhecida oficialmente como moeda, pelo ordenamento jurídico brasileiro, o Fisco determina, conforme orientação do Manual de Perguntas & Respostas, que determinada quantia em *bitcoins* sejam declaradas como “outros bens”, no formulário do programa do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), uma vez que podem ser equiparadas a um ativo financeiro. Ativo financeiro, de forma simplificada, é um tipo de instrumento negociado no mercado financeiro como, por exemplo, as ações de uma sociedade anônima.

Apesar do Imposto de Renda ter seu fundamento de validade no artigo 153, III, da Carta Magna, é o artigo 43 do CTN que está positiva a definição de renda e proventos, se destacando no §1º que a qualificação da origem do acréscimo patrimonial não é determinante para a incidência tributária. A operação de compra e venda de *bitcoins*, no sentido de auferir ganho de capital com a valorização da moeda, seria uma hipótese de acréscimo patrimonial, justificando incidência do Imposto de Renda. A propósito, Leandro Paulsen compreende o acréscimo patrimonial como: “riqueza nova, de modo que corresponde ao que sobeja de todos os investimentos e despesas efetuados para a obtenção do ingresso, o que tem repercussão na apuração da base de cálculo do imposto”. (2014, p. 819).

O ganho de capital, regulamentado pelo Decreto 3.000, de 26 de março de 1999, em seu artigo 138, é definido como sendo: “a diferença positiva, entre o valor de alienação e o custo de aquisição, apurado nos termos dos artigos 123 e 137”. Então o ganho de capital ocorre quando houver resultado positivo entre a subtração do valor de alienação e de aquisição, ensejando o acréscimo patrimonial para a incidência do Imposto de Renda.

Contudo, não seria qualquer valor auferido suficiente para que a tributação seja realizada. No caso do ganho de capital por alienação de *bitcoins*, aplica-se o artigo 22, inciso II, da Lei 9.250/1995, que prevê isenção para ganho de capital até R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais):

Art. 22. Fica isento do imposto de renda o ganho de capital auferido na alienação de bens e direitos de pequeno valor, cujo preço unitário de

alienação, no mês em que esta se realizar, seja igual ou inferiora: (Redação dada pela Lei no 11.196, de 2005)

I - R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), no caso de alienação de ações negociadas no mercado de balcão; (Incluído pela Lei no 11.196, de 2005)

II - R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais), nos demais casos. (Incluído pela Lei no 11.196, de 2005); [...]. (BRASIL, 1966).

Por outro lado, a própria Receita Federal reafirma, em seu Manual de Perguntas e Respostas, que:

Os ganhos obtidos com a alienação de moedas virtuais (bitcoins, por exemplo) cujo total alienado no mês seja superior a R\$ 35.000,00 são tributados, a título de ganho de capital, à alíquota de 15%, e o recolhimento do imposto sobre a renda deve ser feito até o último dia útil do mês seguinte ao da transação. (BRASIL, 2017, p.245)

Deve-se atentar que a simples valorização da moeda no mercado financeiro, mesmo que ultrapasse o valor de R\$35.000,00 (trinta e cinco mil reais), não seria objeto de incidência tributária. Para Zanuto (*apud* PAULSEN, 2014, p. 821), “não é a simples valorização de um bem, móvel ou imóvel componente de um determinado patrimônio particular que pode levar ao pagamento de imposto de renda sobre ganho de capital”.

Assim, caso o ganho de capital na venda de *bitcoins* seja menor que R\$35.000,00 (trinta e cinco mil reais), há isenção do Imposto de Renda por ganho de capital. Mas, se esse valor for superado o imposto federal incidirá normalmente.

Cabe ressaltar que, desde 2014, por decisão da Receita Federal, é obrigatória a declaração da moeda virtual, mesmo não sendo sua posse objeto de tributação, com base no Decreto N 3.000/1999, o artigo 798, § 1º, inciso IV:

Art. 798. Como parte integrante da declaração de rendimentos, a pessoa física apresentará relação pormenorizada dos bens imóveis e móveis e direitos que, no País ou no exterior, constituam o seu patrimônio e o de seus dependentes, em 31 de dezembro do ano-calendário, bem como os bens e direitos adquiridos e alienados no mesmo ano.

§ 1º Devem ser declarados: [...]

IV - os investimentos em participações societárias, em ações negociadas ou não em bolsa de valores e em ouro, ativo financeiro, cujo valor de aquisição unitário seja igual ou superior a um mil reais. [...]. (BRASIL, 1999).

Esta informação foi publicada pela Folha de São Paulo<sup>14</sup>, em 07 de abril de 2016, sendo mantida até o presente momento, como reafirma o jornal Gazeta do Povo<sup>15</sup>, devendo

---

<sup>14</sup> FOLHA. CUCOLO, Eduardo. **Brasileiro tem que declarar bitcoin; IR pode ser cobrado**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/04/1436809-brasileiro-tem-que-declarar-bitcoin-ir-pode-ser-cobrado.shtml>>. Acesso em: 25 de maio de 2017.

<sup>15</sup> GAZETADOPOVO. **É preciso declarar bitcoins no Imposto de Renda 2017**. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/economia/financas-pessoais/e-preciso-declarar-bitcoins-no-imposto-de-renda-2017-34eruzil8z81ue2icrbqaj0v8>>. Acesso em: 25 de maio de 2017.

ser feita a declaração nos casos em que o valor for acima de R\$1.000,00 (um mil reais) e abaixo de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais). Assim, de acordo com a cotação da Corretora CoinBR em 19 de maio de 2017, sendo uma *bitcoin* avaliada em R\$7.857,17 (sete mil oitocentos e cinquenta e sete reais e dezessete centavos), sua aquisição deveria ser declarada.

Diante do exposto, ressalta-se que a possibilidade de tributação ou não de uma criptomoeda está associada à qualificação atribuída por cada ordenamento jurídico. No Brasil é possível a incidência tributária para o Imposto de Renda porque a Receita Federal classificou a *bitcoin* como um ativo financeiro, garantindo seu interesse arrecadatório. A Lei 7.713/1988 reforça o princípio da legalidade, assim como a incidência do Imposto de Renda sobre *bitcoin*.

Art. 3º. [...]

2º Integrará o rendimento bruto, como ganho de capital, o resultado da soma dos ganhos auferidos no mês, decorrentes de alienação de bens ou direitos de qualquer natureza, considerando-se como ganho a diferença positiva entre o valor de transmissão do bem ou direito e o respectivo custo de aquisição corrigido monetariamente, observado o disposto nos arts. 15 a 22 desta Lei.

§ 3º Na apuração do ganho de capital serão consideradas as operações que importem alienação, a qualquer título, de bens ou direitos ou cessão ou promessa de cessão de direitos à sua aquisição, tais como as realizadas por compra e venda, permuta, adjudicação, desapropriação, dação em pagamento, doação, procuração em causa própria, promessa de compra e venda, cessão de direitos ou promessa de cessão de direitos e contratos afins.

§ 4º A tributação independe da denominação dos rendimentos, títulos ou direitos, da localização, condição jurídica ou nacionalidade da fonte, da origem dos bens produtores da renda, e da forma de percepção das rendas ou proventos, bastando, para a incidência do imposto, o benefício do contribuinte por qualquer forma e a qualquer título. [...]. (BRASIL, 1988).

Logo, o Imposto de Renda sobre ganho de capital incide na venda excedente de bem móvel ou imóvel adquirido a um menor custo. Então, um contribuinte que compra *bitcoins* por certo preço e vende por um valor superior, obtendo um acréscimo patrimonial nesta operação, sofrerá a incidência do Imposto de Renda, com fulcro no artigo 3º, § 2º, da Lei 7.713/1988, independentemente da denominação dos rendimentos.

Desde 2014 a Receita Federal do Brasil passou a exigir que a moeda virtual fosse declarada na Ficha Bens e Direitos como “outros bens”, uma vez que podem ser equiparadas como ativo financeiro, realizando então a simples declaração, mesmo que o contribuinte não tenha obtido ganho de capital superior a R\$ 35.000,00. E para os casos de ganhos obtidos pela alienação de moedas virtuais cujo total alienado no mês ultrapasse o valor de R\$ 35.000,00 serão tributados, a título de ganho de capital.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo sem uma regulamentação específica sobre as atividades com a *bitcoin*, há possibilidade de tributação do Imposto de Renda, devendo-se atentar aos princípios da legalidade, isonomia e capacidade contributiva, que representam limitações constitucionais ao poder de tributar.

Por outro lado, deixar a tributação favoreceria o crescimento financeiro de operadores que ficam à margem do sistema legal, sobrecarregando os demais que se utilizam dos mecanismos regulados pelo ordenamento jurídico pátrio.

O presente artigo não esgota as possibilidades de tributação, mas nem por isso deixa de demonstrar a importância desse mercado em ascensão e as repercussões jurídicas pelo fenômeno socioeconômico que a *bitcoin* tem se tornando.

Logo, ignorar o seu uso seria um erro, visto que o seu desenvolvimento, no âmbito interno e externo, deve ser observado pelas vantagens que o sistema oferece, vantagens como meio de pagamento, de troca e a grande especulação de valor de mercado como ganho de capital.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário Esquemático**. 10. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2016.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. **BC esclarece sobre os riscos decorrentes da aquisição das chamadas “moedas virtuais” ou “moedas criptografadas”**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/Paginas/bc-esclarece-sobre-os-riscos-decorrentes-da-aquisicao-das-chamadas-moedas-virtuais-ou-moedas-criptografadas.aspx>>. Acesso em: 22 de março de 2017.

BRASIL. **Circular nº 3683, de 04 de abril de 2013**. Estabelece os requisitos e os procedimentos para constituição, autorização para funcionamento, alterações de controle e reorganizações societárias, cancelamento da autorização para funcionamento, condições para o exercício de cargos de administração das instituições de pagamento e autorização para a prestação de serviços de pagamento por instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48837/Circ\\_3683\\_v4\\_P.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48837/Circ_3683_v4_P.pdf)>. Acesso em: 30 de março de 2017.



**BRASIL. Código Civil.** Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 12 de abril de 2017.

**BRASIL. Código Tributário Nacional.** Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm)>. Acesso em: 18 de maio de 2017.

**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 04 de abril de 2017.

**BRASIL. Decreto nº 3.000, de 26 de março de 1999.** Regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3000.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3000.htm)>. Acesso em: 18 de maio de 2017.

**BRASIL. Decreto nº 23.501, de 27 de novembro de 1933.** Declara nula qualquer estipulação de pagamento em outro, ou em determinada espécie de moeda, ou, por qualquer meio, tendente a recusar ou restringir, nos seus efeitos, o curso forçado do mil reis papel, e dá outras providências. Disponível em: <[http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw\\_Identificacao/dec%2023.501-1933?OpenDocument](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/dec%2023.501-1933?OpenDocument)>. Acesso em: 10 de abril 2017.

**BRASIL. FAQ - Arranjos e instituições de pagamento.** Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/pre/bc\\_atende/port/arranjo.asp](http://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/arranjo.asp)>. Acesso em: 26 de maio de 2017.

**BRASIL. Imposto sobre a renda da pessoa física – IPRF, perguntas & respostas.** Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/interface/cidadao/irpf/2017/perguntao/irpf-2017-perguntas-e-respostas-versao-1-1-03032017.pdf>>. Acesso em: 25 de maio de 2017.

**BRASIL. Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013.** Dispõe sobre os arranjos de pagamento e as instituições de pagamento integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112865.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112865.htm)>. Acesso em: 14 de abril de 2017.

**BRASIL. Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.** Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4595.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4595.htm)>. Acesso em: 14 de abril de 2017.

**BRASIL. Lei nº 8.880, de 27 de maio de 1994.** Dispõe sobre o Programa de Estabilização Econômica e o Sistema Monetário Nacional, institui a Unidade Real de Valor (URV) e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8880.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8880.htm)>. Acesso em: 13 de abril de 2017.

**BRASIL. Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995.** Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para

conversão das obrigações para o REAL, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9069.htm)>. Acesso em: 13 de abril de 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995.** Altera a legislação do imposto de renda das pessoas físicas e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9250.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9250.htm)>. Acesso em: 18 de maio de 2017.

BRASIL. **Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7713.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7713.htm)>. Acesso em: 05 de abril de 2017.

BRASIL. **Museu de Valores do Banco Central.** Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/origevol.asp>>. Acesso em: 15 de maio de 2017.

BRASIL. **Origem e evolução do dinheiro.** Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/origevol.asp?idpai=HISTDIN>>. Acesso em: 15 de março de 2017.

BRASIL. **Padrão Especial de Disseminação de Dados.** Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/pec/sdds/port/taxacambio\\_p.htm](https://www.bcb.gov.br/pec/sdds/port/taxacambio_p.htm)>. Acesso em: 15 de maio de 2017.

BRASIL. **Projeto de nº Lei 2303/2015.** Dispõe sobre a inclusão das moedas virtuais e programas de milhagem aéreas na definição de "arranjos de pagamento" sob a supervisão do Banco Central. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1555470>>. Acesso em: 25 de maio de 2017.

BRASIL. **Resolução nº 4.282, de 04 de novembro de 2013.** Estabelece as diretrizes que devem ser observadas na regulamentação, na vigilância e na supervisão das instituições de pagamento e dos arranjos de pagamento integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB). Disponível em: <[http://www.felaban.net/archivos\\_regulaciones/archivo20141105235549PM.pdf](http://www.felaban.net/archivos_regulaciones/archivo20141105235549PM.pdf)>. Acesso em: 27 de maio de 2017.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito civil, 3: contratos.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

COINBR. Disponível em: <<https://coinbr.net/>>. Acesso em: 19 de maio de 2017.

DENZEN JUNIOR, Gabriel. **Constituição Federal Esquematizada em Quadros.** São Paulo: Alumnus, 2015.

CUCOLO, Eduardo. Brasileiro tem que declarar bitcoin; *IR pode ser cobrado.* **FOLHA**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/04/1436809-brasileiro-tem-que-declarar-bitcoin-ir-pode-ser-cobrado.shtml>>. Acesso em: 25 de maio de 2017.

GAZETADOPOVO. **É preciso declarar bitcoins no Imposto de Renda 2017.** Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/economia/financas-pessoais/e-preciso-declarar-bitcoins-no-imposto-de-renda-2017-34eruzil8z81ue2icrbqaj0v8>>. Acesso em: 25 de maio de 2017.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito das Obrigações**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro, volume 3: contratos e atos unilaterais**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Esquemático**. v.1.2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 26. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

HILL, Kashmir. **Revista Forbes: How You Should Have Spent \$100 In 2013(Hint: Bitcoin)**. Disponível em: <<https://www.forbes.com/sites/kashmirhill/2013/12/26/how-you-should-have-spent-100-in-2013-hint-bitcoin/#7ff84f9612c1>>. Acesso em: 15 de abril de 2017.

INFOMONEY. ULRICH, Fernando. **Bitcoin oubletchain?** Disponível em: <<http://www.infomoney.com.br/blogs/cambio/moeda-na-era-digital/post/4020628/bitcoin-blockchain>>. Acesso em: 15 de Abril de 2017.

ISTOEDINHEIRO. **Sob Trump, cotação do bitcoin já vale mais do que o ouro em NY**. Disponível em: <<http://www.istoedinheiro.com.br/sob-trump-cotacao-do-bitcoin-ja-vale-mais-do-que-o-ouro-em-ny/>>. Acesso em: 30 de abril de 2017.

MERCADOBITCOIN. Disponível em: <<https://www.mercadobitcoin.com.br/>>. Acesso em: 03 de abril de 2017.

PAULSEN, Leandro. **Constituição e Código Tributário à Luz da Doutrina e da Jurisprudência**. 16. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. v. I. 30. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

REVISTAGALILEU. OLIVEIRA, André Jorge de. **Bitcoin: cotação da moeda digital ultrapassa R\$ 2.300**. Disponível em: <<http://revistagalileu.globo.com/Revista/Common/0,,EMI345881-17770,00-BITCOIN+COTACAO+DA+MOEDA+DIGITAL+ULTRAPASSA+R.html>>. Acesso em: 15 de Abril de 2017.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SHIRKY, Clay. **What's P2P and What Isn't**. Disponível em: <<http://www.openp2p.com/pub/a/p2p/2000/11/24/shirky1-whatisp2p.html>>. Acesso em: 14 de abril de 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

TARTUCE, Flávio. *Direito civil, v. 1: Lei de Introdução e Parte Geral*. 13. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ULRICH, Fernando. **Bitcoin ou blockchain?** Disponível em: <<http://www.infomoney.com.br/blogs/cambio/moeda-na-era-digital/post/4020628/bitcoin-blockchain>>. Acesso em: 15 de Abril de 2017.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: contratos em espécie**. São Paulo: Atlas, 2015.

WILTGEN, Julia. Veja como comprar e vender Bitcoins. **Revista Exame**. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/veja-como-comprar-e-vender-bitcoins>>. Acesso em: 17 de maio de 2017.

*Recebido em 12.04.2017*

*Aceito em 30.05.2017*

## **EDUCAÇÃO AMBIENTAL: MEIO AMBIENTE DO TRABALHO E A REALIDADE DOS MOTORISTAS DE ÔNIBUS**

### **ENVIRONMENTAL EDUCATION: ENVIRONMENT AND THE REALITY OF BUS DRIVERS**

Flavia Emilia Silva de Oliveira<sup>1</sup>

José Osmar de Oliveira<sup>2</sup>

Anderson Ferreira Henriques<sup>3</sup>

Daniele Villas Boas Agero Correa<sup>4</sup>

Luciano do Nascimento<sup>5</sup>

Thiago Leite Alvorino<sup>6</sup>

#### **RESUMO**

O presente trabalho pretende fazer uma breve reflexão sobre o ambiente laboral do motorista de ônibus, descrevendo as condições de trabalho relacionadas às suas saúdes física e mental, analisando a repercussão sobre a saúde de terceiros, sobremaneira o contato direto com a população local, na medida em que a atividade laborativa é capaz de influenciar fortemente os custos do sistema de transporte e do Estado, sobretudo na Seguridade Social, mais precisamente nos âmbitos Saúde e Previdência.

**Palavras-chaves:** Motorista de ônibus. Ambiente Prejudicial. Aposentadoria Especial.

#### **ABSTRACT**

The present work intends to make a brief reflection on the work environment of the bus driver, describing the work conditions related to his physical and mental health, analyzing the repercussion on the health of third parties, especially the direct contact with the local population, as far as the In which the labor activity is able to strongly influence the costs of the transportation system and the State, especially in Social Security, more precisely in the areas of Health and Welfare.

**Keywords:** Bus driver. Harmful Environment.SpecialRetiremen.

<sup>1</sup> Mestranda em Desenvolvimento Local pelo Centro Universitário Augusto Motta, UNISUAM, Rio de Janeiro, Brasil. Professora da Universidade UNIG, FaCJSA, Nova Iguaçu, RJ, Brasil. Pesquisadora do Centro de Pesquisas em Direito CEPEDIR/FAPERJ, Brasil. Email: osmareflavia@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> José Osmar de Oliveira, graduando em Direito pela Universidade Nova Iguaçu, RJ, Brasil. Email:osmareflavia@gmail.com.

<sup>3</sup> Anderson Ferreira Henriques, graduando em Direito pela Universidade Nova Iguaçu, RJ, Brasil. Email:anderson.fhs@hotmail.com.

<sup>4</sup> Daniele Villas Boas Agero Correa, graduando em Direito pela Universidade Nova Iguaçu, RJ, Brasil. Email:danielle@previni.com.br)

<sup>5</sup> Luciano do Nascimento, graduando em Direito pela Universidade Nova Iguaçu, RJ, Brasil. Email:luciano\_ppa@hotmail.com.

<sup>6</sup> Thiago Leite Alvorino, graduando em Direito pela Universidade Nova Iguaçu, RJ, Brasil. Email:thiagoleitealvarino@gmail.com.

## INTRODUÇÃO

A atividade do motorista de ônibus é uma profissão que atinge a maioria das pessoas, sobretudo na região metropolitana do Rio de Janeiro e a forma do ambiente de trabalho do motorista de ônibus interfere diretamente a população, com questões simples, como pequenas discussões, bem como de grande monta quando há inúmeros acidentes e até mesmo com a condição física do trabalhador e o seu direito a aposentadoria especial.

No capítulo primeiro trazemos um breve conceito sobre a aposentadoria a especial.

No segundo, terceiro e quarto capítulos fazemos uma análise da atividade do motorista de ônibus, relacionada ao meio ambiente do trabalho dessa categoria, fazendo uma reflexão de quais, hoje, são os agentes nocivos ao motorista de ônibus e sobre a eficácia da norma constitucional, que garante aquele que trabalha em condições desfavoráveis a sua saúde tem direito a aposentar-se mais cedo.

Por fim, nosso objetivo é pensar a atividade do motorista de ônibus como forma de diminuir acidentes, quando houver garantido um meio ambiente do trabalho digno e a refletir sobre o direito desses indivíduos a sua aposentadoria especial, pelo fato de que, na atualidade, são raras as suas concessões.

## 1. APOSENTADORIA ESPECIAL

A legislação previdenciária propicia, mediante a aposentadoria especial, que o trabalhador seja retirado do ambiente de trabalho antes de ter a sua saúde afetada, em virtude de uma perda prematura da capacidade laboral, em idade precoce, em face da exposição a agentes nocivos à saúde ou integridade física.

Para que o trabalhador tenha direito ao benefício, são necessários 15, 20 ou 25 anos de efetivo trabalho, a depender do agente nocivo a que ele esteja exposto. Esses agentes nocivos são exemplificados, na atualidade, pelo Decreto 3.048/99 (BRASIL, 2016).

O financiamento das aposentadorias especiais também é diferenciado. Para ser mantido o equilíbrio atuarial<sup>1</sup> assim como para incentivar o investimento em prevenção por

---

<sup>1</sup> A partir da Emenda Constitucional n.º 20/1998, o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial foi inserido no caput dos artigos 40 e 201. Com isso, tornou-se diretriz para a organização do regime geral de previdência social, RGPS – art. 201, e dos regimes próprios de previdência social, RPPS – art. 40. Assim, a fixação do tributo, arrecadação, gestão e pagamento dos benefícios deve atentar a esse princípio. Por equilíbrio financeiro devemos entender o equilíbrio entre receitas e despesas ao longo de um exercício financeiro. Por equilíbrio atuarial, diferentemente, as receitas e despesas devem se equilibrar ao longo de várias décadas. Disponível em

parte das empresas, além da contribuição patronal de 20% e dos acréscimos de 1%, 2% ou 3%, conforme o risco ocupacional, cobra-se um adicional de 12%, 9% ou 6%, de acordo com a exposição a agentes nocivos que levem à aposentadoria especial após 15, 20 ou 25 anos de contribuição, respectivamente (CECHIN, 2016).

## 2. CONDIÇÕES PREJUDICIAIS A ATIVIDADE DO MOTORISTA DE ONIBUS

Com os acidentes ambientais a pressão da comunidade internacional acabou por despontar a formação de relações jurídicas intergeracionais, trazendo uma mudança paradigmática do direito pós-moderno, traduzida no modelo de um Estado Socioambiental e comandos normativos pátrios, como formas de proteção do direito das gerações futuras.

Assim, o direito assume um novo papel de mediador do agir humano na busca do equilíbrio e da integridade do planeta, implorando por um olhar sobre o outro (SILVA, 2012).

A exploração inexorável da força do trabalho humano, a sujeição as piores condições de vida e trabalho e o crescente movimento operário consolidavam a necessidade de uma legislação própria às relações de emprego (CABRAL, 2016, p. 34) e às questões previdenciárias com o escopo de preservação física do trabalhador.

Com essa finalidade foram editadas normas regulamentadoras de segurança e saúde no trabalho – NRs, que preveem a uso de equipamentos de proteção coletivos e individuais para beneficiação do meio ambiente do trabalho.

No entanto, é óbvio que a neutralização ou redução de ambientes prejudiciais à saúde física do trabalho não é missão possível. Em várias atividades é uma coisa improvável. Nestas situações o empregado recebe como resguardo a probabilidade de jubilação com diminuição do tempo de trabalho para 15 (quinze) anos, 20 (vinte) anos ou 25 (vinte e cinco) anos, por se tratar de atividade exercida em condição especial.

Até 1995 a atividade de motoristas de ônibus e caminhão era considerada especial, não precisando, de acordo com a lei<sup>2</sup>, provar o efetivo risco, sendo necessária somente a prova da atividade.

---

<<https://previdenciahoje.wordpress.com/2011/12/21/gestao-o-que-e-o-principio-do-equilibrio-financieiro-e-atuarial/>> Acesso: 16.11.16.

<sup>2</sup> Até o advento da Lei nº 9.032/95, em 29/04/1995 é possível o reconhecimento de tempo de serviço em atividade especial: (a) pela atividade profissional, grupo profissional do trabalhador, em relação a cujas profissões presumia-se a existência, no seu exercício, de sujeito a condições agressivas à saúde ou perigosas; (b) independentemente da atividade, se comprovada a exposição a agentes prejudiciais à saúde. De acordo com o Decreto 53.831/1964, anexo 3, item 2.4.4, que consideravam que no campo de transporte rodoviário,

Depois da segunda metade da década de 1990 se entende que as condições de trabalho ficaram melhores para esses trabalhadores, em razão da melhoria dos veículos, equipagem de poltronas melhores, proteção contra o motor para evitar o calor, a instalação de ar condicionado e outras melhorias.

Todavia, hoje são outros os agentes nocivos à saúde do motorista de ônibus. Além do estresse natural do trânsito caótico, na região metropolitana do Rio de Janeiro, o aumento da violência e o despreparo na abordagem pós-traumática também são perpetuadores do ciclo da desesperança.

Saindo do campo idealista em direção ao mundo fático, não podemos deixar de contextualizar o direito essencial ao meio ambiente do trabalho sadio contrabalançado com a experiência brasileira, quanto a sua permanência. Ficando, no entanto, evidenciado que, embora reconhecida a sua fundamentalidade, a sua observância depende de outras singularidades.

O art. 225, caput da Constituição Federal de 1988 prescreve que

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 2017)

É o denominado princípio da solidariedade intergeracional, embora que abundantemente debatido no Direito Ambiental, ainda não encontra papel de destaque no Direito Previdenciário, conquanto os dois direitos estejam intrinsecamente relacionados ao direito à vida.

Fácil se pode acertar o artigo constitucional para o entrecho previdenciário já que todo trabalhador possui direito a um sistema previdenciário contrabalançado, o qual é primordial à qualidade de vida dos indivíduos hipossuficientes, impondo-se ao Poder Público e a sociedade civil defendê-lo e preservá-lo para as existentes e futuras gerações.

O direito previdenciário, tal como o direito ambiental, é dotado de alto teor de humanismo e universalidade, não se destinando à proteção dos interesses de um indivíduo, mas dos mais necessitados dentre o gênero humano (BONAVIDES, 2007.p.569). A solidariedade se correlaciona com os direitos essenciais, afigurando-se como fecundação a responsabilidade de cada membro da sociedade em prol de todos.

---

motorneiros e condutores de bondes, bem como motoristas, cobradores de ônibus e motoristas e ajudantes de caminhão são consideradas atividades penosas.



É importante ressaltar que para fins de qualificação ou não de uma atividade como especial, em obediência ao Princípio do *Tempus regit actum*, deve ser considerada a lei vigente na data em que o segurado executou os seus serviços profissionais, pela singela razão de que as condições de segurança, salubridade e periculosidade, obviamente, não são as mesmas de 10, 15 ou 20 anos atrás, impedindo-se assim, a retroação da lei nova mais restritiva, conforme já decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

É pacífica a jurisprudência no sentido de que é garantida a conversão como especial, **do tempo de serviço prestado em atividade profissional elencada como perigosa**, insalubre ou penosa em rol expedido pelo Poder Executivo (Decretos ns. 53.831/64 e 83.080/79), antes da edição da Lei n. 9.032/95, independentemente da produção de laudo pericial comprovando a efetiva exposição a agentes nocivos” (STJ, 5ª Turma, REsp n.490.413/SC, rel. Min. Laurita Vaz, DJ 12/05/2003). (Grifo nosso).

Como já mencionado acima, o que nos parece bastante claro, que a *mens legis* foi a de buscar recompensar aquele trabalhador que teve maior desgaste pessoal ou risco no exercício de suas atividades.

A atividade do motorista de ônibus apresenta a presença conjunta de vários agentes nocivos à saúde, como graxa, óleo diesel, ruído, calor e poeira, de modo habitual e permanente, até os dias atuais.

Dentre essas nocividades, desde os primórdios da atividade, hoje temos, além das já descritas, outros agentes nocivos a saúde do motorista, como o estresse das grandes cidades consubstanciado no trânsito caótico e na violência, tanto no trânsito quanto a violência urbana.

No tocante ao ruído, foi feito um estudo clínico prospectivo controlado pelo Ministério da Saúde, foram selecionados 50 motoristas de ônibus, entre 27 e 40 anos portadores de PAIR (Perda Auditiva Induzida pelo Ruído), leve a moderada. O ruído é um dos agentes físicos que mais ocorrem no âmbito do trabalho, sendo um dos principais problemas identificados na área industrial, nos meios de transportes e no convívio social. A exposição prolongada a sons de forte intensidade produz sucessivas mudanças na estrutura da orelha interna, inicialmente transitórias e posteriormente permanentes (SANTOS, 2017).

A pesquisa concluiu, no grupo PAIR, além da lesão sensorial, as modificações das latências do PEATE (Potenciais Auditivos Evocados de Tronco Encefálico) sugerem lesão funcional do primeiro neurônio aferente da via auditiva, de forma precoce:

A pesquisa, submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa da Instituição, sob número de projeto 16/06. Após aprovação, procedeu-se a coleta de dados no

período de outubro de 2006 a janeiro de 2008. A seleção dos pacientes do grupo de estudo, sequencial, deu-se pelo encaminhamento de trabalhadores de uma empresa de ônibus urbano para realização de exame audiométrico periódico. Para o grupo controle, foram selecionados voluntários. Todos os sujeitos assinaram o Termo de Consentimento livre esclarecido para participação no estudo. O grupo de estudo (G.PAIR) foi constituído por 50 sujeitos do gênero masculino (100 orelhas), com idade entre 27 e 40 anos (média de 37,5 anos), numa população de motoristas de ônibus urbano com motor dianteiro e exposição sonora média diária de 85 a 93 dB (A) para uma jornada de 8 horas. Os dados da exposição sonora destes trabalhadores foram obtidos a partir da observação dos relatórios de dosimetria realizados pelo setor de Engenharia e Segurança do Trabalho da própria empresa. Para o grupo controle (G.C.), foram selecionados 20 sujeitos (40 orelhas) do gênero masculino, com idade entre 29 e 40 anos (média de 34,2 anos), normo-ouvintes e sem antecedentes de exposição a ruído. Foram incluídos no G.PAIR motoristas de ônibus com os seguintes critérios de inclusão: tempo de trabalho na empresa igual ou superior a cinco anos; ausência de antecedentes pessoais de afecções otológicas progressivas; perfil audiométrico com perda auditiva sensorineural somente nas frequências sonoras entre 3 a 6 kHz, bilateralmente; limiares auditivos tonais entre 3 a 6 kHz não superiores a 45dB NA; índice percentual de reconhecimento de fala superior a 90%; imitanciometria com timpanometria dinâmica tipo "A" de Jerger e presença de reflexo estapédico contralateral de 0,5 a 4kHz; repouso auditivo de 14 horas para execução dos testes auditivos e do PEATE. Foram critérios de exclusão do G.PAIR: antecedentes pessoais de doenças neurológicas; atuação em outra atividade laborativa e/ou de lazer com exposição a ruídos; exposição progressiva a solventes orgânicos.<sup>3</sup>

Não obstante aos agentes nocivos pretéritos, na atualidade, a profissão de motorista de ônibus é uma daquelas mais sujeitas ao estresse, que podem causar inúmeras patologias físicas e biológicas ao indivíduo, sobretudo nas grandes metrópoles.

Flávia de Andrade Tavares, em sua dissertação de mestrado, menciona pesquisa de Soares (SOARES, 2004), o qual mediante entrevistas e observações,

Analizou os fatores geradores de estresse para os motoristas de transporte coletivo de uma empresa de Belo Horizonte, bem como a presença de alguns sintomas físicos e psicológicos. Encontrou muitas queixas, principalmente quanto às condições do posto de trabalho e do ambiente (ruído, calor, falta de manutenção dos veículos) e quanto à organização do trabalho (voltas longas e sem intervalo, folga durante a semana, escalas fixas noturnas). Os motoristas também relataram experimentar muitos sintomas físicos e psicológicos que consideram estar associados ao trabalho, especialmente: dores nos braços e ombros, nas pernas, dores de cabeça, problemas de coluna, varizes, problemas digestivos, distúrbios de sono, tristeza e raiva.

---

<sup>3</sup>. pesquisa realizada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Instituição, sob número de projeto 16/06, criado pelo RESOLUÇÃO Nº 196, DE 10 DE OUTUBRO DE 1996, do ministério da saúde, disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1808-86942009000500023&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1808-86942009000500023&script=sci_arttext&tlng=pt)>. Acesso em 02.02.16.

Nos dias atuais para ser qualificada como especial a atividade do motorista de ônibus é necessária a prova mediante formulário emitido pela empresa de que a atividade exercida é especial.

PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. APOSENTADORIA ESPECIAL. MOTORISTA. INSALUBRIDADE NÃO COMPROVADA EM ALGUNS PERÍODOS. SENTENÇA REFORMADA, EM PARTE. 1. Até o advento da Lei nº 9.032/95 era possível a comprovação do tempo de trabalho em condições especiais mediante o simples enquadramento da atividade profissional exercida nos quadros anexos aos Decretos 53.831/64 e 83.080/79. 2. A exigência legal de que a exposição aos agentes agressivos se dê de modo permanente somente alcança o tempo de serviço prestado após a entrada em vigor da Lei nº 9.032/95. De todo modo, a constatação do caráter permanente da atividade especial não exige que o trabalho desempenhado pelo segurado esteja ininterruptamente submetido a um risco para a sua incolumidade. 3. É considerada especial a atividade exercida com exposição a ruído: a) superior a 80 dB (oitenta decibéis) até 05/03/1997; b) superior a 90 dB (noventa decibéis), de 06/03/1997, data de início de vigência do Decreto nº 2.172, até 18/11/2003; e c) superior a 85 dB (oitenta e cinco decibéis), a partir de 19/11/2003, data da publicação do Decreto nº 4.882 (AgRg no REsp 1352046/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/12/2012, DJe 08/02/2013). 4. A circunstância de os formulários/laudos não serem contemporâneos à atividade avaliada não lhes retira absolutamente a força probatória, em face de inexistência de previsão legal para tanto e desde que não haja mudanças significativas no cenário laboral (AC 0022396-76.2005.4.01.3800/MG, Rel. Desembargador Federal Candido Moraes, 2ª Turma, e-DJF1 p.198 de 18/11/2014). Súmula 68 TNU. 5. A partir da edição da Lei 9.528/97, passou-se a exigir a apresentação de laudo técnico de condições ambientais do trabalho (LTCAT) expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho para comprovação da exposição aos agentes nocivos. A partir de 2003, a IN INSS/DC 84/2002 instituiu o PPP, que substituiu a apresentação de laudo técnico para comprovação da exposição aos agentes nocivos. 6. O art. 245 do CPC dispõe que "a nulidade dos atos deve ser alegada na primeira oportunidade em que couber à parte falar nos autos, sob pena de preclusão". 7. Não há que se falar em nulidade, pela falta de expedição de ofício à JUCEB a fim de se tentar obter endereço da empresa PAVTER, na qual o autor laborou de 11/95 a 05/96, como motorista, na tentativa de se demonstrar trabalho sob condições especiais. O autor não argüiu nulidade durante a instrução do feito, silenciando-se sobre esse ponto nas alegações finais. Cuida-se de período curto, cuja contagem como especial não acarretaria o direito ao benefício postulado. 8. Com relação à impugnação do INSS, vê-se que a sentença baseou-se na informação contida na contestação de que o período laborado de 1.6.98 a 20.3.04 na MontSerrat Transportes Ltda pode ser enquadrado no código 2.0.1 do Anexo IV do Decreto 3.048/99 e que o tempo laborado na Axé Transportes Urbanos Ltda. pode ser enquadrado neste mesmo código, conforme consta da simulação de contagem de tempo de fls. 18/20. **Ocorre que, em se tratando de período posterior a 1997, necessária se faz a prova da efetiva exposição aos agentes nocivos e o PPP** de fls. 48/49 da empresa MontSerrat informa que o autor esteve exposto ao agente nocivo ruído em intensidade variável de 81 a

85 dB., sendo que até 18/11/2003, o limite legal de tolerância era de 90 dB, passando a partir desta data para 85 dB. Portanto, vê-se que o autor não faz jus ao enquadramento do período como especial uma vez que, no período, a média de intensidade da exposição do autor não ultrapassou 85 dB. 9. Com relação ao período laborado na empresa Axé, o PPP de fl. 50/51 comprova que o autor esteve exposto a ruídos que variaram de 70,1 dB até 79,1 dB., portanto, bem abaixo do limite legal na época da exposição, não fazendo jus ao enquadramento. 10. Mesmo que se aceite que o INSS não teria contestado essa parte do pedido, em se tratando de direito indisponível e em homenagem ao princípio da verdade real, não se pode aceitar o enquadramento destes períodos como laborados sob condições especiais ante a existência de prova técnica atestando o contrário. 11. **Para os vínculos anteriores a 1995, não se aplica a exigência legal referente à comprovação sobre ser permanente a exposição aos agentes agressivos.** 12. Recurso do autor a que se nega provimento. Recurso do INSS e remessa oficial parcialmente providos para excluir da contagem de tempo especial os períodos laborados de 01.06.98 a 20.03.2004 e de 21.03.2004 a 20.04.2005. (TRF-1 - AC: 00186282220074013300 0018628-22.2007.4.01.3300, Relator: JUIZ FEDERAL ANTONIO OSWALDO SCARPA, Data de Julgamento: 14/12/2015, 1ª CÂMARA REGIONAL PREVIDENCIÁRIA DA BAHIA, Data de Publicação: 22/01/2016 e-DJF1 P. 258); (Grifo nosso)

A questão fática é, as empresas de ônibus não emitem o laudo técnico (PPP), por entenderem que a atividade não é especial, pelo fato de os motores dos ônibus não estarem na parte dianteira no veículo, como era no passado, além do fato de ter (frise-se, alguns poucos veículos) ar condicionado e com isso não realizam a perícia técnica para preenchimento correto do PPP, cujo laudo técnico garante ao trabalhador o direito a aposentadoria especial.

Na verdade, s.m.j., as empresas não emitem o laudo porque é custoso para elas, em razão de que são necessárias contribuições maiores para a previdência, ou, ainda, não preenchem de forma correta, o que também retira do trabalhador o direito a aposentar-se mais cedo. A jurisprudência é clara, no sentido que não preenchido o laudo; não provada a atividade especial; não tem o direito da concessão da aposentadoria especial:

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA ESPECIAL. MOTORISTA. VIGILANTE. APELAÇÃO DESPROVIDA. I - A caracterização da especialidade do tempo de labor do segurado deve ser considerada de acordo com legislação vigente à época do exercício da atividade. II - O tempo de serviço prestado até o início da vigência da Lei nº 9.032-95 pode ser considerado especial com base apenas no rol previsto nos anexos dos atos normativos regulamentadores da legislação previdenciária, mormente os do Decreto nº 53.831-64 e do Decreto nº 83.080-79, os quais nominavam as atividades tidas como prejudiciais à saúde e à integridade física do segurado consoante a exposição a determinados os agentes químicos, físicos e biológicos (itens 1.1.1 a 1.3.2 do anexo do Decreto nº 53.831-64 e anexo I do Decreto nº 83.080-79), bem como aquelas que, de acordo com a categoria profissional, deveriam ser classificadas, por presunção legal, como insalubres, penosas ou

perigosas (itens 2.1.1 a 2.5.7 do anexo do Decreto nº 53.831-64 e anexo II do Decreto nº 83.080-79). III - O não enquadramento da atividade exercida pelo segurado em uma das consideradas presumidamente especiais pelos decretos regulamentadores segundo o grupo profissional (itens 2.1.1 a 2.5.7 do anexo do Decreto nº 53.831-64 e anexo II do Decreto nº 83.080-79) não impede, per si, a caracterização da especialidade do seu tempo de serviço, trabalhado até o advento da Lei nº 9.032-95, **acaso fique efetivamente comprovado através de perícia ou documento idôneo a sua insalubridade, periculosidade ou penosidade.** IV - Apelação desprovida. (TRF-2 - REEX: 201151018010783, Relator: Desembargador Federal ANDRÉ FONTES, Data de Julgamento: 12/12/2013, SEGUNDA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: 10/01/2014). (Grifo nosso).

Assim, se o empregador não souber que aquela atividade exercida é insalubre a empresa não vai pagar a seu bel prazer; se não houver uma fiscalização por parte dos sindicatos e principalmente por parte dos trabalhadores

Por isso necessária uma educação ambiental para que os motoristas saibam como deverá ser seu meio ambiente de trabalho.

### **3. MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO: DIREITO CONSTITUCIONAL**

A Constituição da República de 1988, também chamada de Constituição cidadã, após grande período de escassez de direitos individuais e coletivos, prima pelos direitos fundamentais ao indivíduo, ou seja, aqueles que não podem deixar de acontecer por primar o mínimo para a existência humana digna.

Nesse passo, o ordenamento jurídico brasileiro e a doutrina constitucional acabam por adotar uma divisão de conteúdo aos direitos fundamentais, dividido-os esses direitos em gerações:

São considerados direitos de primeira geração os direitos fundamentais individuais, os quais primam pela liberdade individual, direitos civis e políticos.

Os direitos fundamentais de igualdade são os denominados de segunda geração – voltando-se ao aspecto de aparato estatal que minimize o impacto das diferenças sociais, culturais e econômicas.

Já os de terceira geração relaciona-se aos direitos fundamentais fraternos/solidários, aqueles que estão voltados para a humanidade como um todo, no que condiz tanto à estabilidade bélica, quanto ao equilíbrio da natureza em meio à globalização e expansão da própria humanidade.

Por fim, seguindo a teoria do renomado professor Paulo Bonavides, tem-se os direitos de quarta geração – direitos fundamentais da globalização, aqueles voltados ao aspecto da universalização dos direitos fundamentais por meio do acesso à informação.

Nota-se que tanto o direito à saúde – direitos coletivos, de segunda geração - quanto os direitos solidários, de terceira geração, são fins propostos pelo Estado Democrático de Direito Brasileiro (SILVA, 2012). Dependem, porém, para sua aplicabilidade, de meios que os tornem acessíveis nos planos teórico e prático.

O direito à solidariedade intergeracional, ou, simplesmente, o direito solidário/fraterno de terceira geração, é o aspecto mais intrigante em relação à quarta geração e ao próprio Estado. Tal direito impõe freios ao Estado produtor, globalizado, economicamente desenfreado na ordem mundial. E, ao mesmo tempo em que o freia, produz internamente a sobrevivência das outras gerações de direitos fundamentais, porquanto disponibiliza a possibilidade de aplicação daqueles (SARLET, 2004).

#### **4. EDUCAÇÃO AMBIENTAL COMO FORMA REDUÇÃO DOS RISCOS**

Como adverte Leff (2011), a atual complexidade das questões ambientais impede o estabelecimento de um conceito definitivo que agregue todas as variações epistêmicas contidas no estudo. Isso porque o saber ambiental não é onicompreensivo e totalizante que seria internalizado pelos diferentes paradigmas teóricos.

Pelo contrário, o saber ambiental vai se configurando como um campo de externalidades específico a cada um dos objetos de conhecimento das ciências constituídas.

Nesse sentido, a contribuição das Ciências Sociais para a definição de paradigma ambiental é um processo dialético no qual ao mesmo tempo que Ciências Sociais se orientam para assentir o conceito de ambiente em campo mental do conhecimento, o saber ambiental vai se internalizando dentro dos paradigmas teóricos e das temáticas tradicionais nas Ciências Sociais para gerar um conjunto de disciplinas ambientais

Segundo José Afonso da Silva a palavra ambiente indica esfera, o círculo, o âmbito que nos cerca, em que vivemos num certo sentido, portanto nela já se contém o sentido da palavra meio observação, aliás, é reforçada por Paulo Affonso Leme Machado:

O tema ambiente e tem origem *Latina ambiens, entis* que rodeia entre seus significados encontramos meio em que vivemos a expressão ambiente encontrada em italiano ambiente Che vaintorno, Che qui entoure, ensemblredeselementsnaturels et artificiels ou deroule da viehumaine. Em inglês environment: something that surrounds; the combination of

external or extrinsic physical conditions that affect and influence the growth and development of organisms. (MACHADO, 1992).

Nesse contexto, convém refletir com Guilherme José Purvin de Figueiredo (2007) porque meio ambiente trabalho e porque não ambiente de trabalho? Afinal, se a expressão meio ambiente tem uma intensidade o significado de superior, esse não é tão evidente assim na expressão "meio ambiente de trabalho", havendo, de fato, que não vislumbra aí um estudo epistemológico próprio e, por conseguinte, uma aparente impropriedade de debates científicos em torno do tema.

Há de se examinar, assim, se é conveniente usar meio ambiente do trabalho em detrimento do *ambiente de trabalho*. Com efeito ambiente de trabalho não é necessariamente uma expressão desgastada ou inapropriada, nos países anglófonos utilizam-se comumente a expressão o *work environment*. Na França a expressão consagrada é *milieudutravail* e, na Itália, *ambiente di lavoro* (FIGUEIREDO, 2007.p.39).

Entre nós a expressão "meio ambiente do trabalho" está positivada constitucionalmente - ainda que de forma tímida - no artigo 200, VIII, CRFB/88, ao estabelecer que compete ao sistema único de saúde colaborar na proteção do meio ambiente nele compreendido do trabalho.

Nesse diapasão, podemos compreender que há proteção constitucional ao meio ambiente do trabalho, com esteio na dignidade da pessoa humana, dirigindo o ambientalismo como direito fundamental da pessoa humana e a qualidade do meio ambiente como patrimônio, cuja preservação recuperação e revitalização torna-se um imperativo do Estado (DELGADO, 2011.p.154).

Desse modo, sendo o Estado o garantidor desse meio ambiente equilibrado, como seu poder legislador e fiscalizador, com a tarefa editar normas e fiscalizar no sentido de garantir a proteção individualizada do trabalhador, com o fito de redução de riscos à sua integridades física e mental.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nota-se que tanto no direito ambiental como no direito previdenciário suas garantias são atribuição do Estado, porém similarmente sua efetividade nasce da parceria com a sociedade civil para garantir a preservação e constância dos seus respectivos sistemas, visando alcançar uma qualidade de vida para as existentes e futuras gerações.

Sendo o local do trabalho o lugar no qual o empregado passa a maior parte de seu tempo, não há como convencionar qualidade de vida sem observar esse meio ambiente como parte fundamental na vida do indivíduo.

O trabalho do motorista de transporte coletivo urbano está diretamente relacionado ao ambiente no qual o mesmo é realizado, dessa forma, necessária uma investigação das condições de trabalho desta categoria profissional, por ser uma atividade interligada à toda a sociedade, sendo certo que esses indivíduos têm direito a uma vida digna.

Assim, a batalha de deterioração aos sistemas do meio local e do resguardo precisam ser preocupação de todos, eis que tais direitos guardam correlação com a qualidade de vida enquanto maneira de direito essencial da pessoa humana.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília: Centro de Documentação e Informação (CEDI). Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao1988.html](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html)>. Acesso em: 10.11.16.

BRASIL. Decreto nº 3048, de 06 de maio de 1999. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 07 de maio 1999. p. 50. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm)>. Acesso: 12.11.2016.

CECHIN, José. **Aposentadorias Especiais e Exposição a Agentes Nocivos: o caso das Entidades Filantrópicas e das Empresas Optantes pelo SIMPLES**. Disponível em <[http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_081014-104628-018.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-104628-018.pdf)>. Acesso em 12.11.12.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. Rev. e atual. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 10.ed. São Paulo: LTr, 2011.p.154.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. **Direito Ambiental e saúde dos trabalhadores**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2007.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. Rio de Janeiro: Impetus, 2009.



KÖLLING, Gabrielle Jacobi; MASSAÚ, Guilherme Camargo; DAROS, Maquiel. **A solidariedade intergeracional: o caminho para garantir o meio ambiente saudável.** Revista Destaques Acadêmicos, Lajeado, v. 8, n. 2, 2016. ISSN 2176-3070. Disponível em: <<http://www.univates.br/revistas/index.php/destaques/article/view/1025>>. Acesso em: 14.11.2016.

LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental.** São Paulo: Cortez, 2001.

MARCHESAN, A.M.M.[et. Al]. **Dano Ambiental na Sociedade de Risco.** São Paulo: Saraiva, 2012.

MELO, Sandro Nahmias. **Meio ambiente do trabalho: direito fundamental.** São Paulo: LTr, 2001.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Aposentadoria especial.** São Paulo: LTr, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 4.ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

SANTOS, Adriana Silveira e JÚNIOR, Ney de Castro. "**Audiometria de tronco encefálico em motoristas de ônibus com perda auditiva induzida pelo ruído**". Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1808-86942009000500023&script=sci\\_arttext&tln g=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1808-86942009000500023&script=sci_arttext&tln g=pt)>. Acesso em 11.03.17.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.** 3.ed. rev. atual. ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004.

SINGER, Paul. **Globalização e Desemprego, Diagnóstico e Alternativa.** São Paulo: Contexto, 1999.

SILVA, Marcela Vitoriano. **O princípio da solidariedade intergeracional: um olhar do direito para o futuro. 2012.** Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/179>>. Acesso em 14.06.2016

SOARES, Evanna. **Ação ambiental trabalhista: uma proposta de defesa judicial dono Brasil.** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2004.

TAVARES, Flávia de Andrade. **Estresse em motoristas de transporte coletivo urbano por ônibus. 2010.** Disponível em: <<http://www.webposgrad.propp.ufu.br>>. Acesso em: 15.11.2016.

## CONSIDERAÇÕES SOBRE O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO NO DIREITO AMBIENTAL E SUA DIFERENCIAÇÃO EM RELAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO

### *CONSIDERATIONS ON THE PRINCIPLE OF CAUTION IN ENVIRONMENTAL LAW AND ITS DIFFERENTIATION WITH RESPECT TO THE PRINCIPLE OF PREVENTION*

Henrique Lopes Dornelas<sup>1</sup>

#### RESUMO

Este artigo aborda o princípio da Precaução e sua diferenciação em relação ao princípio da Prevenção. O Direito Ambiental é um conjunto de regras e princípios próprios, e seus princípios, além de terem a função de guia de interpretação das demais regras, têm na maioria das vezes caráter normativo, fundamentando grande parte das decisões judiciais. Parte da doutrina do Direito Ambiental não estabelece diferenciação entre os dois princípios, mas pode-se verificar que são princípios distintos e que possuem campo de aplicação diferentes como bem demonstrado pela doutrina e pela aplicação judicial de cada um. Tanto no princípio da Prevenção como no da Precaução está presente o elemento risco, mas sob configurações distintas: no princípio da Prevenção este se dá em relação ao perigo concreto, enquanto que em relação ao Princípio da Precaução, a prevenção é dirigida ao perigo abstrato. Constatou-se que no princípio da Precaução a incerteza passa a ser considerada na avaliação de risco; o ônus da prova cabe ao proponente da atividade; na avaliação de risco, um número razoável de alternativas ao produto ou processo, devem ser estudadas e comparadas; e, para ser precaucionária, a decisão deve ser democrática, transparente e ter a participação dos interessados no produto ou processo, conforme asseverado pela doutrina. Já na aplicação do princípio da Prevenção trabalha-se com o risco já conhecido, demonstrado, aplicando-se medidas preventivas e compensatórias em relação ao risco criado e já sabido de antemão.

**Palavras-chave:** Direito Ambiental, Princípio da Precaução, Princípio da Prevenção.

<sup>1</sup>Mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Mestre em Ciências Jurídicas e Sociais – PPGSD – UFF, Especialista em Direito Tributário – UCAM, Especialista em Direito Público – UGF, Advogado inscrito OAB/RJ, Professor do Curso de Direito da Faculdade Gama e Souza (FGS) e Universidade Iguazu (UNIG).

## ABSTRACT

This article addresses the Precautionary Principle and its differentiation from the Principle of Prevention. The Environmental Law is a set of rules and principles of its own, and its principles, besides having the function of guiding the interpretation of the other rules, is in most cases normative character, and bases most of the judicial decisions. Part of the doctrine of Environmental Law does not differentiate between the two principles, but it can be verified that they are distinct principles and that have different fields of application as well demonstrated by the doctrine and the judicial application of each one. Both in the Principle of Prevention and in the Of Precaution is present the element of risk, but under different configurations: in the Principle of Prevention this is in relation to the concrete danger, while in relation to the Precautionary Principle, prevention is directed at abstract danger. It was found that in the Precautionary Principle, uncertainty is taken into account in the risk assessment; The burden of proof lies with the proponent of the activity; In the risk assessment, a reasonable number of alternatives to the product or process should be studied and compared; And to be precautionary, the decision must be democratic, transparent and involve the interested parties in the product or process, as stated in the doctrine. In the application of the Principle of Prevention we work with the already known risk, demonstrated, applying preventive and compensatory measures in relation to the risk created and already known in advance.

Keywords: Environmental Law, Principle of Precaution, Principle of Prevention.

## INTRODUÇÃO

O Direito Ambiental como conjunto de regras e princípios próprios tem como objetivo a tutela do meio ambiente e sua preservação para as gerações presentes e futuras, com nítido caráter intergeracional.

Dentre os inúmeros princípios do Direito Ambiental destacam-se o princípio da Precaução e o princípio da Prevenção. Apesar de estarem muito próximos e alguns autores tratarem como se fossem um único princípio, sem distinguí-los, possuem diferenças e características próprias, o que vai influenciar notadamente nas medidas a serem tomadas pelo Poder Público diante dos riscos previstos e conhecidos e daqueles ainda desconhecidos e que podem causar grande impacto ao meio ambiente.

O objetivo do artigo é de analisar na doutrina do Direito Ambiental o conceito, história, características, fundamento normativo e aplicação do Princípio da Precaução e de verificar as diferenças em relação ao princípio da Prevenção, analisando o campo de aplicação de cada um deles.

### 1. O princípio da Precaução: Conceito e Base Histórica

O princípio da Precaução como princípio jurídico do Direito Ambiental fomenta a discussão na atualidade das questões que envolvem riscos para a sociedade e para o meio ambiente, sobretudo

em razão do desenvolvimento científico e tecnológico atual na sociedade. Através do mesmo, subjaz o afastamento do risco e define-se o rumo de aceitação das novas tecnologias pela sociedade (DERANI, 2005, p. 10).

Segundo DERANI (2005, p. 10), o princípio da Precaução pode ser considerado como se fosse um verdadeiro alicerce e base de formação do Direito Ambiental, tanto na esfera normativa quanto na esfera decisória, sempre presente nas discussões que envolvem a questão da biotecnologia e de sua aplicação.

Interessante ser observado que as abordagens sobre os mecanismos de precaução em relação ao gerenciamento de riscos podem ser buscados a longas datas, tendo como data histórica da aplicação do princípio um famoso incidente: John Snow removeu a manivela da bomba d'água da *Broad Street* de Londres em 1854, impedindo o prosseguimento de uma epidemia de cólera. Todavia, a doutrina identifica o surgimento do princípio da Precaução por meio das políticas ambientais européias dos anos de 1970 (FOSTER, 2003).

GODARD (2004, p. 161-162) refere-se aos elementos do contexto histórico do princípio da Precaução afirmando:

O princípio da Precaução está enraizado na experiência histórica da modernidade contemporânea. Casos dramáticos abalam as instituições de saúde pública: sangue contaminado, amianto, entre outros. Após duas guerras mundiais e a descolonização, conflitos passados ressurgem na Europa, embora as aspirações tenham sido fixadas na ideia de guerra nunca mais. Acidentes industriais (Seveso, Bhopal, Chernobyl), acidentes de navegação marítima (do Torrey-Canyon, em 1967, ao Érika, em 2000), catástrofes naturais (a tempestade de dezembro de 1999, que assolou as florestas francesas e destruiu inúmeros telhados) e evoluções inquietantes a longo prazo (a mudança do clima, a rápida erosão da biodiversidade) mostram tanto o poder destruidor dos fenômenos que envolvem as forças da natureza, quanto o peso do desenvolvimento humano sobre as condições físicas do planeta. Um exemplo desencantado tomou conta do público, frente aos grandes temas que formavam a nossa ideologia do funcionamento da sociedade francesa desde que ela forjara para si um futuro industrial: o progresso econômico e social para todos; a modernidade libertadora graças ao progresso científico e técnico; um Estado forte garantindo interesses superiores e, a longo prazo, da nação, a igualdade dos cidadãos e a solidariedade em relação aos mais pobres; um quadro político de alta qualidade, preocupado, antes de tudo, com o bem comum; uma paz civilizada entre as nações. O Princípio da Precaução surge no panorama de crenças abaladas, de temores renovados, no âmbito do qual se difunde o sentimento de que todas essas coisas vão transcórrer com dificuldade e que isso vai acabar mal. Com efeito, o anúncio das novas proezas da pesquisa científica são sacudidos enquanto as técnicas são submetidas a mudanças contínuas. Os vendedores de sonhos tecnológicos redobram as promessas quanto à potência e a facilidade advindas das perspectivas de biotecnologias e novas tecnologias da informação e da automação. Entretanto, com o passar dos anos, cada um vê o surgimento crescente, lento e regular, quase

inelutável de problemas considerados de sociedade (precariedade de emprego e exclusão social, insegurança pública, violência nas escolas, crise do ensino, etc.) e de perigos de natureza distinta (o integralismo islâmico expande sua zona de influência geográfica; a AIDS não para de crescer e de afligir, em primeiro lugar, as populações africanas; a pressão das organizações mafiosas aumenta, nutrindo-se da miséria e do desespero que reinam em certas regiões da Europa e em vários outros países do mundo e da corrupção das elites dirigentes; tempestades e inundações catastróficas pairam como a espada de Dâmoles, acima das cabeças em numerosas regiões habituadas ao clima relativamente temperado, etc.). (...) A perplexidade e a confiança tranquila se esvanecem (em quem confiar hoje em dia?). A crença de que a técnica resolveria os problemas da sociedade desmoronou em meio ao público, o que, no entanto, não apaga seus encantos; não há como garantir que a técnica do amanhã será capaz de resolver os problemas criados pela técnica de ontem e de hoje.

O princípio da Precaução foi utilizado pela primeira vez no Direito Ambiental alemão na década de 1970, impondo às autoridades alemãs a obrigação de agir diante de uma ameaça de dano irreversível ao meio ambiente, mesmo que os conhecimentos científicos até então acumulados não confirmem tal risco (DALLARI; VENTURA, 2002, p. 53-63). Neste mesmo período os legisladores norte-americanos introduziram este princípio de maneira informal na maior parte das leis relativas ao meio ambiente (DALLARI; VENTURA, 2002, p. 53-63).

Como texto escrito, ou seja, positivado, o princípio da Precaução surgiu de forma explícita na 2ª Conferência Internacional para a Proteção do Mar do Norte, em 1987 (KOURILSKY; VINEY, 2000, p. 15), sendo acolhido no Direito Comunitário Europeu através do Tratado de Maastricht, em seu artigo 130-R, posteriormente confirmado junto ao artigo 174 do Tratado de Amsterdã.

Utilizado inicialmente no direito internacional, o princípio da Precaução foi, com o passar dos tempos, positivado na legislação interna dos países (KOURILSKY; VINEY, 2000, p. 15), e na França virou norma interna, através da Lei Barnier, de 02 de fevereiro de 1995, que inseriu o artigo L.200-1 ao Código Rural Francês:

A ausência de certeza, levando em conta os conhecimentos científicos e técnicos do momento, não deve retardar a adoção de medidas efetivas e proporcionais visando a prevenir o risco de danos graves e irreversíveis ao meio ambiente, a um custo economicamente aceitável.

Segundo KISS (2004, p. 11), várias formulações diferentes foram utilizadas para definir ou mesmo descrever o Princípio da Precaução, sendo que alguns consideraram que o princípio 15 da Declaração do Rio reflete o enfoque mais comumente aceito:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o Princípio da Precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Para KISS (2004, p. 11), o Princípio da Precaução pode ser considerado como a forma mais desenvolvida da regra geral, impondo uma obrigação para impedir danos ao meio ambiente.

Desta forma, o princípio da Precaução faria parte do Direito Ambiental Internacional, sendo o ponto de partida dos avanços e das formulações do Direito Ambiental nas relações supranacionais, com base no fato de que a grande maioria das convenções internacionais baseia-se no princípio de que a degradação ambiental deve ser impedida – evitando desta forma poluição ou danos – em vez de se esperar que ela ocorra e, então, tentar neutralizar seus efeitos negativos. A implementação do princípio então exigiria o fomento de pesquisa para a identificação dos riscos para o meio ambiente e para a saúde pública.

Na doutrina nacional do Direito Ambiental, sustenta DERANI (2005, p. 11) que precaução é sinônimo de cuidado e de afastamento de perigo:

O princípio da Precaução está ligado aos conceitos de afastamento de perigo e segurança das gerações futuras, como também de sustentabilidade ambiental das atividades humanas. Este princípio é a tradução da busca da proteção da existência humana, seja pela proteção de seu ambiente como pelo asseguramento da integridade da vida humana. A partir desta premissa, deve-se também considerar não só o risco eminente de uma determinada atividade, como também os riscos futuros decorrentes de empreendimentos humanos, os quais nossa compreensão e o atual estágio de desenvolvimento da ciência jamais conseguem captar em toda densidade.

Quatro são os componentes básicos do Princípio da Precaução: (i) a incerteza passa a ser considerada na avaliação de risco; (ii) o ônus da prova cabe ao proponente da atividade; (iii) na avaliação de risco, um número razoável de alternativas ao produto ou processo, devem ser estudadas e comparadas; (iv) para ser precaucionária, a decisão deve ser democrática, transparente e ter a participação dos interessados no produto ou processo (DERANI, 2005,p.167).

## **2. Finalidade do Princípio da Precaução**

O escopo e a finalidade da precaução, em última *ratio*, é ultrapassar a prevenção e dessa maneira não seria mais necessário que um dano se produzisse, ou então se mostrasse iminente, para

que um gesto, visando evitar a produção ou a repetição desse dano fosse legítimo. Invertendo essa lógica, a precaução baseia-se na experiência em matéria técnica e científica: as vantagens que surgem em curto prazo são com frequência seguidas de desvantagens a médio e longo prazo (DALLARI; VENTURA, 2002). Logo, é preciso dotar-se dos meios de prever o surgimento de eventuais danos, antes mesmo da certeza da existência de um risco (DALLARI; VENTURA, 2002, p 59).

A base teórica do Princípio da Precaução sustenta-se no fato de que deve haver o aumento de investigação em ciência e tecnologia, transformando o risco potencial em risco conhecido e não a estagnação e a abstenção no desenvolvimento científico como sustentam os adversários da aplicação do princípio.

Nesse sentido, os Estados que defendem e aplicam o Princípio da Precaução argumentam que sua aplicação não supõe menos ciência, mas ao contrário, mais pesquisa científica (DALLARI; VENTURA, 2002, p. 61), e, desta forma:

Seu emprego deve implicar o aumento do investimento em ciência e tecnologia, uma vez que, em situações de risco potencial desconhecido, ele exige que se busque a solução que permita agir com segurança, ou seja, que se transforme o risco potencial, seja em risco conhecido, seja - ao menos - em risco potencial fundado. Trata-se, pois, de fenômeno social que implica a radicalização da democracia: exige-se o direito de participar - possuindo todas as informações necessárias e indispensáveis - das grandes decisões públicas ou privadas que possam afetar a segurança das pessoas (DALLARI; VENTURA, p. 58).

Já na definição proposta KOURILSKY; VINEY (p. 215-216), o Princípio da Precaução é estabelecido nos seguintes termos e propósitos:

O Princípio da Precaução deve orientar qualquer pessoa que tome decisões concernentes a atividades que comportam um dano grave para a saúde ou para a segurança das gerações presentes ou futuras, ou para o meio ambiente. Este princípio impõe-se, especialmente, aos poderes públicos, que devem fazer prevalecer os imperativos de saúde e segurança sobre a liberdade ao livre comércio entre particulares e entre Estados. O Princípio da Precaução obriga observar todas as disposições que permitem, a um custo economicamente e socialmente suportável, detectar e avaliar o risco, reduzi-lo a um nível aceitável, eliminá-lo. Além disso, deve informar as pessoas envolvidas, recolhendo suas sugestões sobre as medidas visadas para tratar o risco. O dispositivo de precaução deve ser proporcional à amplitude do risco e pode ser a qualquer momento revisado.

A problemática acerca da aplicação do Princípio da Precaução ocorre quando no seu entendimento “*na dúvida não ultrapasse*”, ele é utilizado de forma estrito: “*Só ultrapasse se não tiver dívidas*”, ou “*Só aprove uma nova tecnologia se não houver nenhum risco*” (REINACH, 2017). Nessa interpretação, o princípio seria um entrave no desenvolvimento científico e tecnológico, visto



que não existe certeza absoluta, e acabaria inviabilizando qualquer decisão, pois sempre existirão dúvidas que precisam ser sanadas, novos estudos a serem feitos, etc. (REINACH, 2017).

Afirma REINACH (2017) que, utilizado de uma maneira que “*só approve determinado projeto ou tecnologia se não houver riscos*”, o Princípio da Precaução torna-se uma ferramenta de obstrução. Mas, uma vez utilizado corretamente, exigiria uma avaliação dos riscos e vantagens da adoção de uma determinada tecnologia, e, após o levantamento e sopesamento dos riscos envolvidos, tomaria a decisão, o que não quer dizer que não surgirão outros riscos e que estes estejam excluídos.

Nesse sentido, segundo REINACH (2017), a tomada de decisão envolve riscos que devem ser aceitáveis, como, por exemplo, quando ultrapassamos um carro ou quando um avião é liberado, e, desta forma, o princípio deve ser considerado, envolvendo mais pesquisa, mais conhecimentos acerca dos riscos a serem suportados e analisados.

Dentre os inúmeros problemas que geram entraves à compreensão do Princípio da Precaução, segundo PLATIAU (2004, p. 404-406), podem-se citar:

- a) diversidade de interpretações quanto ao seu sentido, como demonstra a sua utilização em diversos diplomas legais multilaterais ou bilaterais, sobre temas como a pesca, a poluição, a biossegurança e outros.
- b) a própria definição do princípio gera controvérsias entre doutrinadores, ou seja, se para alguns o princípio de precaução é similar ao Princípio da Prevenção, como foi formulado na Declaração de Bergen, de 15 de maio de 1990, para outros ele foi criado justamente para completar lacunas do Princípio da Prevenção, podendo, inclusive, implicar a inversão do ônus da prova segundo as interpretações mais extremistas. Há autores, por exemplo, que defendem que não se trata de inversão do ônus da prova, porque ela já é estabelecida para o autor que se propõe a atividade, e não para as potenciais vítimas.
- c) alguns doutrinadores consideram hodiernamente o princípio da precaução como um princípio complementar ao princípio da prevenção, cuja maior diferença é a questão da natureza do risco, que não necessita ser cientificamente provado no caso da precaução para que medidas protetivas sejam tomadas.
- d) o Princípio da Precaução insere-se no contexto de regulação internacional sob a égide de um paradigma dominante que não é ambiental, mas sim econômico e tecnológico, no qual a interação entre os atores públicos e privados é tão intensa que não nos autoriza mais a fazer uma clara distinção entre as duas esferas sociais. Consequentemente, regimes ambientais possuem uma grande quantidade de normas declaratórias (*soft norms*), com baixo grau de precisão, de obrigação e de delegação. Além disso, há divergências sobre a aceitação do princípio de precaução como direito costumeiro.

### 3. Diferenças entre os Princípios Jurídicos Ambientais da Prevenção e da Precaução

A diferenciação entre os princípios da prevenção e da precaução encontra-se presente na doutrina estrangeira como na doutrina nacional do Direito Ambiental. Por sua vez, na Constituição Federal Brasileira é utilizado o termo prevenção e precaução como sinônimos, de forma indistinta e, anteriormente à Declaração do Meio Ambiente do Rio de Janeiro, utilizava-se mais a expressão prevenção em vez de precaução.

A distinção entre prevenção e precaução é de fundamental importância para a compreensão do princípio em estudo e para a sua aplicação, trabalho desenvolvido pelos doutrinadores do direito ambiental.

Na França, o Professor Michel Prieur, em seu *Droit de l'environnement*, faz a distinção entre os dois princípios, em que o Princípio da Prevenção proporciona as ações administrativas de cunho preventivo, inclusive a avaliação de impactos, sendo o fundamento corrente das autorizações e licenças que normalmente são requeridas, abordando o Princípio da Precaução, a partir da irreversibilidade de certas agressões ambientais e das incertezas científicas que cercam tais casos, propondo, na prática, que em tais circunstâncias haja uma contra perícia, invocando a legislação francesa a respeito do tema (MILARÉ, 2015, p. 102).

Na doutrina nacional há autores que estabelecem a diferenciação entre os princípios da prevenção e da precaução e outros que ignoram a diferenciação:

Na doutrina de Direito Ambiental brasileira, Celso Antonio Pacheco Fiorillo, no seu Curso de Direito Ambiental Brasileiro (São Paulo: Editora Saraiva, 2004), não estabelece a diferenciação entre o princípio da Prevenção e da Precaução, tratando apenas do Princípio da Prevenção, de forma geral; José Afonso da Silva, em Direito Ambiental Constitucional (São Paulo: Malheiros Editores, 2000) alude aos princípios internacionais de proteção ambiental, não tratando, todavia de forma específica do Princípio da Precaução e nem da Prevenção; Toshio Mukai alude apenas ao Princípio da Prevenção em seu Direito Ambiental Sistematizado (Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004); Luís Paulo Sirvinskas fala sobre o princípio da prevenção que também denomina de precaução ou cautela no Manual de Direito Ambiental (São Paulo: Saraiva, 2003); Cristiane Derani estabelece a definição do Princípio da Precaução no Direito ambiental econômico. São Paulo: Max Limonad, 1997; bem como Rubens Morato Leite e Parick Araújo Ayala nas Inovações em Direito Ambiental. Florianópolis: Fundação Bortoux, 2000.

MILARÉ (2015, p.102) não descarta a diferença possível existente entre as duas expressões (prevenção e precaução) e nem discorda dos que reconhecem dois princípios distintos, todavia prefere adotar Princípio da Prevenção como forma simplificadora, uma vez que, segundo o autor, a prevenção, pelo seu caráter genérico, engloba a precaução, de caráter possivelmente específico.

Adverte MILARÉ (2015,p. 102) que há um câmbio semântico entre as expressões prevenção e precaução, ao menos no que se refere à etimologia das mesmas, pois:

Prevenção é substantivo do verbo prevenir, e significa ato ou efeito de antecipar-se, chegar antes; induz uma conotação de generalidade, simples antecipação no tempo, é verdade, mas com intuito conhecido. Precaução é substantivo do verbo precaver-se (do Latim *prae* = antes e *cavere* = tomar cuidado), e sugere cuidados antecipados, cautela para que uma atitude ou ação não venha a resultar em efeitos indesejáveis. A diferença semântica e etimológica sugere que prevenção é mais ampla do que precaução e que, por seu turno, precaução é atitude ou medida antecipatória voltada preferencialmente para casos concretos.

Para KISS (2004, p. 11), a diferença fundamental entre o Princípio da Prevenção e o Princípio da Precaução está na avaliação do risco que ameaça o meio ambiente, sendo que a precaução é considerada quando o risco é elevado. Afirmar que:

O risco é tão elevado que a total certeza científica não deve ser exigida antes de se adotar uma medida corretiva, devendo ser aplicado naqueles casos em que qualquer atividade possa resultar em danos duradouros ou irreversíveis ao meio ambiente, assim como naqueles casos em que o benefício derivado da atividade é completamente desproporcional ao impacto negativo que essa atividade pode causar no meio ambiente. Nesses casos, é necessário um cuidado especial a fim de preservar o ambiente para o futuro. (...) Uma das principais características do Princípio da Precaução também é que, naqueles casos em que há uma incerteza científica, a obrigação real de tomar decisões passa dos cientistas para os políticos, para aqueles cuja tarefa é governar.

Já para MACHADO (2017), a distinção entre o Princípio da Prevenção e o Princípio da Precaução consiste em:

a) no Princípio da Prevenção previne-se porque se sabe quais as consequências de se iniciar determinado ato, prosseguir com ele ou suprimi-lo. O nexos causal é cientificamente comprovado e, é certo, decorre muitas vezes até da lógica;

b) no Princípio da Precaução previne-se porque não se pode saber quais as consequências que determinado ato, ou empreendimento, ou aplicação científica causarão ao meio ambiente no espaço e/ou no tempo, quais os reflexos ou consequências. Há incerteza científica não dirimida.

Segundo o entendimento de CANOTILHO, comparando-se o Princípio da Precaução com o da atuação preventiva, observa-se que o segundo exige que os perigos comprovados sejam eliminados. Já o Princípio da Precaução determina que a ação para eliminar possíveis impactos danosos ao ambiente seja tomada antes de um nexo causal ter sido estabelecido com evidência científica absoluta (MORATO LEITE, 2000. p. 48). No contexto da União Europeia, tem-se que a distinção entre a expressão prevenção/precaução assenta-se: prevenir significaria "evitar ou reduzir tanto o volume de resíduos quanto do risco", enquanto que precaucionar seria uma obrigação de interveniência quando há suspeitas para o meio ambiente, devendo neste último caso ocorrer intervenção estatal em relação ao risco (SCHIMIDT, 2017).

Para LEITE;AYALA (p. 70-71), tanto no princípio da Prevenção como no da Precaução está presente o elemento risco, mas sob configurações diferenciadas. No entanto, se for feita a união semântica entre as categorias de risco e de perigo, pode-se considerar que o princípio da Prevenção dá-se em relação ao perigo concreto, enquanto que, em relação ao princípio da Precaução, a prevenção é dirigida ao perigo abstrato.

Segundo os autores, o conteúdo cautelar do princípio da Prevenção é dirigido pela ciência e pela detenção de informações certas e precisas sobre a periculosidade e o risco fornecido pela atividade ou comportamento, e, nesse sentido, o objetivo na aplicação do princípio da Prevenção é a da proibição da repetição da atividade que já se sabe perigosa. Trata-se então de prevenir um risco ou perigo já conhecido e nesse sentido (LEITE; AYALA, p. 70-71):

Na aplicação do princípio da Prevenção, o perigo deixa de ser potencial. Ele já é certo. Já há elementos seguros para se afirmar que a atividade é efetivamente perigosa, de modo que não se pode mais pretender, nesta fase, a prevenção contra um perigo que deixou de ser simplesmente potencial, mas que é real e atual. A configuração do risco transmuta-se para abandonar a qualidade de risco de perigo, para assumir a de risco de produção dos efeitos sabidamente perigosos, permitindo afirmar que a ordenação da aplicação desse princípio se dá em um plano de alcance mais restrito, imediato, atual e de menor conteúdo preventivo que aquele que pressupõe a aplicação do princípio da Precaução. Este tem por conteúdo a prevenção contra o perigo de per si.

O princípio da Precaução está atrelado ao risco potencial, mesmo que não tenha sido demonstrado integralmente ou que não possa ser quantificado naquele momento em razão de insuficiência ou mesmo de caráter de inconclusão dos dados disponíveis para a avaliação dos riscos que possam vir a surgir (LEITE; AYALA, p. 76-77). Desta forma, salientam os autores:

O domínio específico da aplicação do Princípio da Precaução envolve a necessidade de resolução de problemas a partir de bases limitadas de conhecimento, circunstância que enfatiza sua compreensão a partir de uma dimensão programadora, que se concentra em buscar alternativas de tomada das melhores decisões possíveis, objetivando a superação dos estados de incerteza. Uma atuação precaucional exige a tomada de decisões ainda que o conhecimento disponível no momento não esteja em condições de permitir uma correta avaliação dos riscos, com a finalidade de justificar ou fundamentar as ações ou medidas necessárias.

Apesar das fronteiras bem próximas entre os princípios da prevenção e o da precaução, o primeiro adota medidas necessárias para lidar com eventos previsíveis, que já se tem ideia ou se possa mensurar, ou em todo caso, uma probabilidade de determinados eventos, enquanto o segundo se destina a gerir os riscos que não são probabilísticos (FREITAS MARTINS, 2002, p. 65).

### Diferenças entre os Princípios da Prevenção e da Precaução

<b>Princípio da Prevenção</b>	<b>Princípio da Precaução</b>
01. O Princípio da Prevenção é uma conduta racional ante a um mal que a ciência pode objetivar e mensurar, move-se dentro da certeza científica.	01. O Princípio da Precaução, ao contrário, enfrenta a incerteza dos saberes científicos em si mesmo.
02. O Princípio da Prevenção refere-se ao perigo concreto.	02. O Princípio da Precaução refere-se ao perigo abstrato.
03. Adoção de medidas necessárias para lidar com eventos previsíveis, ou em todo caso, probabilísticos.	03. Destina-se a gerir os riscos não probabilísticos.
04. Atua no sentido de inibir o risco de dano potencial, ou seja, procura-se evitar que uma atividade sabidamente perigosa venha a produzir os efeitos indesejáveis.	04. Atua para inibir o risco de perigo potencial, qual seja, o risco de que determinado comportamento ou atividade seja daquelas que podem ser perigosas abstratamente.
05. O perigo é certo, têm-se os elementos seguros para afirmar ser a atividade, efetivamente perigosa, trata-se de um perigo real e atual.	05. O perigo é potencial ou de periculosidade potencial que se quer prevenir.
06. A prevenção é um assunto de especialistas confiado em seus saberes.	06. A precaução é um assunto que compete à sociedade em seu conjunto no sentido da orientação da tomada de decisões políticas sobre assuntos de relevância fundamental.

#### 4. Fundamentos e Características do Princípio da Precaução

O princípio da Precaução sustenta-se nas seguintes ideias que o antecederam na sua formulação, ou seja, seriam as “ideias brutas” acerca do princípio, que são as seguintes, de acordo com a formulação proposta por (GODARD, 2004, p.165-166):

a) A novidade do princípio da Precaução varia da imposição de novas obrigações de resultado, pressionando as autoridades e todas as pessoas públicas e privadas que criam riscos para os outros; o princípio da Precaução pediria que “todas as precauções” fossem tomadas para evitar a realização de um dano e se definiria por uma escalada nas medidas precaucionárias; todo e qualquer deslize deveria ser sancionado pelos tribunais e responsabilizaria os faltosos e o Estado; os responsáveis pela prevenção dos riscos deveriam prestar contas de sua gestão diante dos tribunais; tratar-se-ia de acabar com o estado de irresponsabilidade dos dirigentes e castigar violentamente aqueles que expõem outrem a perigos, fossem eles potenciais, no momento dos fatos.

b) O princípio da Precaução seria uma nova arma jurídica, permitindo às vítimas estigmatizar as escolhas ou ações passadas dos dirigentes públicos e privados – ou melhor, suas inações – julgados como culpados; seria para o direito um novo princípio de busca retroativa de responsabilidade em situações em que os danos já ocorreram; contrariamente às aparências, o princípio da Precaução seria mais uma ferramenta para uma melhor busca no passado e para a descoberta dos culpados do que uma ferramenta de gestão atenta às potencialidades do futuro.

c) A Precaução consistiria em reler os encadeamentos passados de decisões e de acontecimentos à luz dos conhecimentos obtidos *ex post* quanto as suas consequências danosas e em caracterizar como faltas os atos e decisões que contribuíram objetivamente para a produção dessas consequências, embora se saiba que, no momento dos fatos, aquele conhecimento não estava disponível.

d) O princípio da Precaução instauraria uma leitura binária das atividades lícitas: só autorizaria atividades e produtos “seguros”; a partir do momento em que houvesse uma dúvida sobre a segurança ambiental ou sanitária (a prova da inocuidade não fora trazida), ele as proibiria; a redução binária é realmente dupla, visto que a precaução se situaria na divisória

da alternativa autorização/proibição e segurança (entendida como ausência total de risco)/insegurança (qualquer risco coletivo não-nulo, sendo julgado como inaceitável).

e) deve haver um exame minucioso de todas as alternativas e uma análise das justificativas e benefícios, assim como os riscos e custos;

f) perspectivas em longo prazo, holísticas e inclusivas, são necessárias para a proteção ambiental.

As características fundamentais do princípio da Precaução são:

**a) Incerteza do dano ambiental:** consiste no fato de levar-se em consideração as incertezas científicas e possíveis danos irreversíveis que podem ser ocasionados em uma atuação tendo por base premissas científicas que podem mostrar-se errôneas. Diante desse fato, aplica-se o princípio, ou seja, a dúvida científica, expressa com argumentos razoáveis não dispensa a prevenção.

Nesse sentido, segundo MIRRA (2000. p. 67-68), a aplicação de medidas ambientais diante da incerteza científica de um dano ao meio ambiente, prevenindo-se um risco incerto, representa um avanço significativo no que se refere à efetivação do princípio da Precaução, que está necessariamente associado à proteção ambiental. Reconhece-se, dessa forma, a substituição do critério da certeza pelo critério da probabilidade, ou seja, a ausência da certeza científica absoluta no que se refere à ocorrência de um dano ambiental não pode ser vista como um empecilho para a aplicação das medidas ambientais. Assim, o princípio da Precaução impõe que, mesmo diante da incerteza científica, medidas devem ser adotadas para evitar a degradação ambiental.

**b) Tipologia do risco ou de ameaça:** trata-se da análise do risco ou do perigo conforme o setor que puder ser atingido pela atividade ou obra projetada. MACHADO cita, como exemplo, a Convenção da Diversidade Biológica, que não exige que a ameaça seja “séria ou irreversível”, mas que seja “sensível”, quanto à possibilidade da redução ou da perda da diversidade biológica. Já a Convenção-Quadro sobre a Mudança do Clima refere-se à ameaça de danos “sérios ou irreversíveis” (MACHADO, 2016, p. 58).

**c) Obrigatoriedade do controle do risco para a vida e meio ambiente:** está previsto de forma expressa no artigo 225, §1º da CF/88, que incumbe ao Poder Público controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem

riscos para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, sendo este considerado como essencial à sadia qualidade de vida.

**d) A questão do custo das medidas de prevenção:** trata-se de analisar o custo das medidas de prevenção em relação ao país, à região ou ao local. Paulo Affonso Leme Machado cita a Convenção-Quadro sobre a Mudança do Clima, que preconiza que as políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos, de modo a assegurar benefícios mundiais ao menor custo possível. Segundo Machado, o custo excessivo deve ser ponderado de acordo com a realidade econômica de cada país, pois a responsabilidade ambiental é comum a todos os países, mas diferenciada (MACHADO, 2016, p. 60).

**e) Implementação imediata das medidas de prevenção ou não-adiamento:** traduz-se no fato de que as medidas de prevenção não devem ser postergadas (Declaração do Rio de Janeiro/92, Convenção da Diversidade Biológica e Convenção-Quadro sobre a Mudança do Clima). Paulo Affonso Leme Machado preceitua que a necessidade do adiamento das medidas de precaução em acordos administrativos ou em acordos efetuados pelo Ministério Público deve ser exaustivamente provada pelo órgão público ambiental ou pelo próprio Ministério Público e, na dúvida, opta-se pela solução que proteja de forma imediata o ser humano e conserve o meio ambiente (MACHADO, 2016, p. 61).

**f) Inversão do ônus da prova:** em nosso sistema jurídico, através da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, aplica-se a responsabilidade civil objetiva (artigo 14, §1º), lei esta recepcionada pelo artigo 225, § 3º da Constituição Federal, que prescreve: “O poluidor é obrigado, independentemente da existência da culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros afetados por esta atividade”.

## **5. A imperatividade do princípio da Precaução**

Uma das questões levantadas acerca do princípio da Precaução é da sua imperatividade jurídica. Para alguns países contrários à obrigatoriedade da adoção do princípio da Precaução nas relações comerciais internacionais, ele seria uma espécie de norma de recomendação (soft law), enquanto para outros (Comunidade Européia), seria uma norma de direito costumeiro internacional que deve ser adotada e aplicada.



Consideramos que o princípio da Precaução, tal qual estabelecido no item 15 da Declaração do Rio de Janeiro de 1992, é um dos princípios gerais do direito ambiental, integrante, como vimos, do nosso ordenamento jurídico interno, sendo norma de observância obrigatória na aplicação judicial do direito e da legislação preventiva do meio ambiente (MIRRA, 2001. p. 96-98).

O Brasil ratificou a Convenção da Diversidade Biológica (aprovada pelo Decreto Legislativo 2, de 03/02/1994, e promulgada pelo Decreto 2.519, de 16/03/1998) e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças do Clima (aprovada pelo Decreto Legislativo 1, de 03/02/1994, e promulgada pelo Decreto 2.652, de 01/07/1998), elaboradas na sequência dos trabalhos da Conferência das Nações Unidas do Rio de Janeiro de 1992 sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, que inseriram expressamente em seus textos o princípio da Precaução, e, mesmo antes do Direito Brasileiro, a Constituição Federal de 1988, no capítulo sobre o meio ambiente, já havia institucionalizado como parte integrante do ordenamento jurídico nacional as principais teses e princípios consagrados em documentos internacionais adotados a partir da Conferência de Estocolmo de 1972 sobre Meio Ambiente Humano.

O princípio da Precaução é um princípio de direito ambiental interno e um princípio do direito internacional do meio ambiente. Este pode ser concebido como o conjunto de princípios e regras que visam à proteção do meio ambiente global e o controle de atividades, dentro das jurisdições nacionais, que podem afetar o meio ambiente de outros Estados, ou áreas além da jurisdição nacional (SANTANA, 2005, p. 97).

Em nossa jurisprudência, o princípio da Precaução vem sendo aplicado na proteção do meio ambiente, de acordo com o disposto na Constituição Federal:

Ementa: CONSTITUCIONAL, AMBIENTAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. AUTORIZAÇÃO PARA TRANSPORTE DE PRODUTO FLORESTAL - ATPF. TUTELA CAUTELAR DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225, CAPUT). IMPOSSIBILIDADE. I - Em questão ambiental, como no caso, deve-se privilegiar, sempre, o princípio da Precaução, já consagrado em nosso ordenamento jurídico, inclusive com status de regra de direito internacional, ao ser incluído na Declaração do Rio, como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Rio/92, como determina o seu princípio 15, nestas letras: "Com a finalidade de proteger o meio ambiente, os Estados devem aplicar amplamente o critério da precaução, conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de uma certeza absoluta não deverá ser utilizada para postergar-se a adoção de medidas eficazes para prevenir a degradação ambiental". II - A imprescindibilidade das Autorizações para Transporte de Produtos Florestais - ATPF, emitidas pelo

IBAMA, afigura-se, em princípio, amparada pela tutela cautelar constitucionalmente prevista no art. 225, § 1º, V e respectivo § 3º, da Constituição Federal, na linha autoaplicável de imposição ao poder público (incluído o Poder Judiciário) e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, para as presentes e gerações futuras (CF, art. 225, caput). III - A autorização para transporte de produtos florestais - ATPF pressupõe o preenchimento de todos os requisitos legais para tanto, não sendo lícito ao Poder Judiciário, substituir o Administrador para outorgar a almejada autorização, quando não demonstrado o atendimento de todas as exigências previstas na legislação de regência. IV - Apelação desprovida.

No nosso ordenamento jurídico, o princípio da Precaução é contemplado na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), principalmente quando coloca a avaliação dos impactos ambientais dentre os instrumentos dessa Política (artigos 4º, incisos I e VI, e 9º, inciso III). Aparece na ótica preventiva no artigo 225 da Constituição Federal que é a base estruturante do nosso Direito Ambiental. Na Lei dos Crimes Ambientais (Lei nº9.605/1998), o princípio da Precaução é referido explicitamente através de “medidas de precaução” na redação do tipo penal de poluição (artigo 54, §3º).

O princípio da Precaução é mencionado expressamente no artigo 5º do Decreto 4.297/2002, quando trata da regulamentação do artigo 9º, inciso II, da Lei nº 6.938/1981, estabelecendo critérios para o zoneamento ecológico-econômico do Brasil – ZEE. É também consagrado como um dos princípios norteadores do Plano Nacional de Prevenção, Preparação e Resposta Rápida a Emergências Ambientais com Produtos Químicos Perigosos (P2R2), através do artigo 2º, inciso IV, do Decreto 5.098 de 03/06/2004.

A Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005, que estabelece a Política Nacional de Biossegurança (PNB), faz menção expressa à observância do princípio da Precaução, através do seu artigo 1º, *in verbis*:

Esta lei estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização sobre a construção, o cultivo, a produção, a manipulação, o transporte, a transferência, a importação, a exportação, o armazenamento, a pesquisa, a comercialização, o consumo, a liberação no meio ambiente e o descarte de organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, tendo como diretrizes o estímulo ao avanço científico na área de biossegurança e biotecnologia, à proteção a vida e à saúde humana, animal e vegetal, e a observância do princípio da Precaução para a proteção do meio ambiente.

Ademais, o Brasil é signatário da Declaração sobre Meio Ambiente oriunda da Rio/92, em cujo princípio 15 vem consagrado o princípio da Precaução.

No entendimento de LEITE (2000, p. 83), no que tange à ordem jurídica brasileira, ainda que não se tenha uma definição constitucional do princípio da Precaução, é possível a identificação de medidas específicas de conteúdo eminentemente precaucional com função normativa. Tais medidas estão associadas a um conjunto de obrigações imputadas às instituições (Poder Público), com objetivo de assegurar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrando (LEITE, p. 83), compreendendo:

- a) a obrigação de preservar a diversidade biológica e o patrimônio genético nacionais (artigo 225, § 1º, inciso II, da CF/88);
- b) a proibição do desenvolvimento de práticas e usos em espaços territoriais especialmente protegidos, que possam comprometer, ainda que potencialmente, os atributos que justificaram sua proteção pelo Poder Público (artigo 225, § 1º, inciso III, da CF/88);
- c) a exigência de estudo de impacto ambiental como condição para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa capacidade de degradação ambiental, que deve ser obrigatoriamente prévio e público (artigo 225, § 1º, inciso IV, da CF/88);
- d) a obrigação de controlar a produção, o comércio e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que possam submeter a riscos a vida e o meio ambiente.

O arcabouço normativo ambiental de conteúdo precaucional indica que o Poder Público, ao aplicar o princípio da Precaução na escolha da tomada de decisão, terá que determinar qual o nível de risco tolerado e aceitável para a sociedade, já que o princípio da Precaução trabalha ativamente com a noção dos níveis de tolerabilidade (LEITE, 2000 p. 82).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O princípio da Precaução tem a finalidade de proteger o meio ambiente, devendo ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Seu conteúdo assenta-se no fundamento de que “quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”.

Há na doutrina nacional certa confusão na diferenciação entre os princípios da Precaução e o princípio da Prevenção, sendo que nos manuais de Direito Ambiental o princípio da Precaução é geralmente englobado na definição do princípio da Prevenção.

Tanto no princípio da Prevenção como no da Precaução está presente o elemento risco, mas sob configurações diferenciadas, sendo que no da Prevenção o perigo é concreto, enquanto que no princípio da Precaução ele é abstrato.

No princípio da Precaução a incerteza passa a ser considerada na avaliação de risco; o ônus da prova cabe ao proponente da atividade; na avaliação de risco, um número razoável de alternativas ao produto ou processo devem ser estudadas e comparadas; e, para ser precaucionária, a decisão deve ser democrática, transparente e ter a participação dos interessados no produto ou processo. Já na aplicação do princípio da Prevenção, trabalha-se com o risco já conhecido, demonstrado, aplicando-se medidas preventivas e compensatórias em relação ao risco criado e já sabido de antemão.

A positivação do princípio da Precaução deu-se em vasto número de documentos legais internacionais, sendo seu principal marco jurídico internacional a expressa previsão no princípio 15 da Declaração das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992, sendo que no direito pátrio é explicitamente referido na Lei de Biossegurança de 2005 e implicitamente positivado na Constituição Federal de 1988. O princípio da Precaução, tal qual estabelecido no item 15 da Declaração do Rio de Janeiro de 1992, é um dos princípios gerais do direito ambiental, integrante do nosso ordenamento jurídico interno e princípio do direito internacional do meio ambiente.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República – Casa Civil (Subchefia para assuntos jurídicos), 2006. Disponível em <http://www.presidencia.gov.br/CCIVIL/Constituicao/>, acesso em 02/04/2017.

BRASIL. **Lei nº 11.105 de 24 de março de 2005 (Lei Nacional de Biossegurança)**. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br), acesso em 20/01/2017.

**BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1º Região. Processo: AMS 1999.36.00.007900-0/MT; APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE. Órgão Julgador: SEXTA TURMA. Publicação: 13/03/2006 DJ p.89. Data da Decisão: 17/02/2006. Tribunal Regional Federal da 1º Região. Disponível em <http://www.trf1.gov.br/>, acesso em 12/06/2017.**

DALLARI, Sueli Gandolfi; VENTURA, Deisy De Freitas Lima. O Princípio da Precaução: dever do Estado ou protecionismo disfarçado? **São Paulo Perspec.** [online]. 2002, vol.16, n.2, pp. 53-63. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392002000200007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392002000200007&script=sci_arttext), acesso em 20/02/2017.

DE GIORGI, Raffaele. **Direito, Democracia e Risco: vínculos com o futuro.** Porto Alegre: Fabris, 1998.

DERANI, Cristiane. Prefácio. In: **Transgênicos no Brasil e Biossegurança** / Cristiane Derani (Org.). Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Ed., 2005.

EWALD, François. Philosophie politique du principe de précaution. In: **Le principe de précaution.** François Ewald et al. Paris: PUF, 2001.

FOSTER, Kenneth R. O Princípio da Precaução : bom senso ou extremismo ambiental? **IEEE Technology and Society Magazine, Winter 2002/2003.** Tradução: Hamilton Moss. Disponível em [http://www.seas.upenn.edu/~kfoster/Foster\\_precautionary\\_Portugese.pdf](http://www.seas.upenn.edu/~kfoster/Foster_precautionary_Portugese.pdf), acesso em 10/01/2017.

FREITAS MARTINS, Ana Gouveia e. **O Princípio da Precaução no direito do ambiente.** Lisboa: Associação Acadêmica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2002.

GODARD, Olivier. O Princípio da Precaução frente ao dilema da tradução jurídica das demandas sociais: Lições de método decorrentes do caso da vaca louca. In: **Princípio da Precaução** / Marcelo Dias Varela e Ana Flávia Barros Platiau, organizadores. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

HAMMERSCHMIDT, Denise. O risco na sociedade contemporânea e o Princípio da Precaução no direito ambiental. In: **Revista de Direito Ambiental.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, ano 08, nº 31, julho-setembro de 2003.

HEY, Elen. *apud* MORE, Rodrigo Fernandes. A poluição do meio ambiente marinho e o Princípio da Precaução. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 58, ago. 2002. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina>. Acesso em 20/02/2017.

KISS, Alexandre. Os Direitos e Interesses das Gerações Futuras e o Princípio da Precaução. In: **Princípio da Precaução** / Marcelo Dias Varella e Ana Flávia Barros Platiau, organizadores. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

KOURILSKY, Philippe; VINEY, Geneviève. Lê principe de précaution. In: **Princípio da Precaução** / Marcelo Dias Varella e Ana Flávia Barros Platiau, organizadores. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

LEITE, José Rubens Morato (Organizador). **Inovações em direito ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2000.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Critérios para Diferenciação dos Princípios da Prevenção**. Disponível em <http://www.ecoambiental.com.br/principal/principios.html>. Acesso em 15/02/2017.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 24ª Ed. 2016.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. As Estações de Rádio Base de Telefonia Celular no Contexto de uma Sociedade de Riscos. In: **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, nº 39.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MIRRA, Álvaro. In: MORATO LEITE, José Rubens (Organizador). **Inovações em Direito Ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2000.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Direito ambiental: O Princípio da Precaução e a sua aplicação judicial. In: **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, nº21, ano 06, janeiro-março de 2001.

NODARI, Rubens Onofre. **Pertinência da Ciência Precaucionária na identificação dos riscos associados aos produtos das novas tecnologias**. Disponível em [http://www.ghente.org/etica/principio\\_da\\_precaucao.pdf](http://www.ghente.org/etica/principio_da_precaucao.pdf)., Acesso em 20/03/2017.

PLATIAU, Ana Flávia Barros. A legitimidade da governança global ambiental e o Princípio da Precaução. In: **Princípio da Precaução** / Marcelo Dias Varella e Ana Flávia Barros Platiau, organizadores. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

REINACH, Fernando. **Transgênicos: precaução ou obstrução?** Disponível em: [http://pps.org.br/sistema\\_documento/documento/doc\\_transgenicos\\_fernando\\_reinachi\\_zw\\_c25.rtf](http://pps.org.br/sistema_documento/documento/doc_transgenicos_fernando_reinachi_zw_c25.rtf). Acesso em 22/02/2017.

SANDS, Philippe. O Princípio da Precaução. In: **Princípio da Precaução** / Marcelo Dias Varella e Ana Flávia Barros Platiau, organizadores. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SANTANA, Heron José de. Princípios e Regras de Soft Law: novas fontes de direito internacional ambiental. In: **Revista Brasileira de Direito Ambiental**. São Paulo: Editora Fiúza, vol. 01, ano 01, janeiro-março de 2005.

SCHIMIDT, Larissa. **Os Princípios Ambientais e sua Aplicabilidade pelo Direito Brasileiro**. Disponível em [www.mp.rs.gov.br/htm](http://www.mp.rs.gov.br/htm), acesso em 10/01/2017.

SILVA, Solange Teles da. Princípio da Precaução: Uma nova postura em face dos riscos e incertezas científicas. In: **Princípio da Precaução** / Marcelo Dias Varella e Ana Flávia Barros Platiau, organizadores. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Editora Atlas, 2004.

WOLFRUM, Rudiger. O Princípio da Precaução. In: **Princípio da Precaução** / Marcelo Dias Varella e Ana Flávia Barros Platiau, organizadores. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

**INFORMAÇÃO E DEMOCRACIA: A IMPORTÂNCIA DA LEITURA DO MUNDO NA FORMAÇÃO CRÍTICO-REFLEXIVA DE GRADUANDOS DA BAIXADA FLUMINENSE.**

***INFORMATION AND DEMOCRACY: THE IMPORTANCE OF THE READING OF THE WORLD IN THE CRITICAL-REFLECTIVE GROWING OF GRADUANDS OF BAIXADA FLUMINENSE.***

Lindinei Rocha Silva<sup>1</sup>

**RESUMO**

Este artigo tem o objetivo de apresentar o resultado parcial do projeto de iniciação científica levado a cabo pelo curso de Direito da UNIG, Campus I. O Projeto destina-se a desenvolver um programa multidisciplinar no âmbito do curso, voltado para um modelo de ensino que estimule a consciência crítica, capaz de fazer com que o profissional de Direito reflita sobre os fatos sociais, tomando um posicionamento crítico, identificando, assim, os autênticos valores do meio social onde atua, na construção de uma sociedade mais justa, fraterna e sustentável. O *modus operandi* da parte inicial do projeto está baseado na pesquisa de dados socioeconômicos da região da Baixada Fluminense e da inserção da UNIG neste contexto. Também discutiremos dilemas atuais que assolam o país, no que concerne aos temas de relevância política e econômica que impactam sobremaneira o Estado do Rio de Janeiro e, conseqüentemente, a Baixada Fluminense. Como pressupostos teóricos, utilizamos o conceito de *leitura crítica do mundo* de FREIRE (1985) e de *democracia* de Norberto Bobbio (1999). Ambos os conceitos servem de parâmetro para a análise e o questionamento de temas da atualidade que vêm sendo veiculado pela grande mídia e causando instabilidade política, econômica e social. Desta forma, uma das aspirações deste Projeto de pesquisa é levar o discente a pensar sobre o papel do acesso à informação e seus reflexos na vida cotidiana e na forma de ler o mundo, conciliando o ensino do Direito à formação crítica do cidadão.

Palavras-chave: Baixada Fluminense, Democracia, Leitura de Mundo.

1. Doutor em Letras pela UFRJ; Bacharel em Direito e Professor da UNIG.



“A leitura do Mundo precede a leitura das Palavras.”

Paulo Freire

O pior analfabeto é o analfabeto político. Ele não ouve, não fala, nem participa dos acontecimentos políticos. Ele não sabe que o custo de vida, o preço do feijão, do peixe, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio dependem das decisões políticas.

O analfabeto político é tão burro que se orgulha e estufa o peito dizendo que odeia a política. Não sabe o imbecil que, da sua ignorância política, nasce a prostituta, o menor abandonado, e o pior de todos os bandidos, que é o político vigarista, pilantra, corrupto e lacaio das empresas nacionais e multinacionais.

Bertolt Brecht

## 1. INTRODUÇÃO

Este artigo é o resultado parcial do projeto de iniciação científica levado a cabo pelo curso de Direito da Universidade Iguazu – UNIG, Campus I, apoiado pela FAPERJ. O grupo de pesquisa trabalha vinculado ao tema: Direito, desenvolvimento e sustentabilidade: a formação crítico-reflexiva dos alunos do curso de Direito da UNIG, a partir do estudo jurídico e socioeconômico da sociedade iguaçuana. O Projeto destina-se a desenvolver um programa multidisciplinar no âmbito do curso, voltado para um modelo de ensino que estimule a consciência crítica, capaz de fazer com que o profissional de Direito reflita sobre os fatos sociais, tomando um posicionamento crítico, identificando, assim, os autênticos valores do meio social onde atua, na construção de uma sociedade mais justa, fraterna e sustentável.

O objetivo precípua da pesquisa é integrar os discentes ao mundo acadêmico por meio da pesquisa científica, além de contribuir na formação de senso crítico dos educandos, por meio do questionamento do estado atual de coisas por que vem passando o país e, especificamente, a região em que está domiciliado. O pressuposto desta parte inicial da pesquisa está baseado na discussão de dilemas atuais que assolam o país, no que concerne aos temas de relevância política e econômica que impactam sobremaneira o Estado do Rio de Janeiro e, conseqüentemente, a Baixada Fluminense, região onde está localizada a Universidade Iguazu.

Acreditamos que projetos como este são oportunidades ímpares de demonstrar o diálogo entre a teoria e a práxis, visto que a Universidade deve estar sustentada nos pilares do ensino, pesquisa e extensão, como fomentadora e disseminadora de conhecimentos, proporcionando a seus educandos um contexto que possibilite ir além das apostilas e livros,

que permita ao graduando pensar a sociedade como um sistema, no qual as leis são reflexo de uma realidade social; portanto, conhecer os problemas reais da região é um laboratório ideal para uma formação acadêmica que vá além dos conteúdos programáticos. É, em última análise a formação de um cidadão.

Nesta fase da pesquisa, houve por parte dos discentes um primeiro contato com uma bibliografia sugerida pelo professor-pesquisador, visando à constituição de um saber compartilhado sobre os temas que nortearão o projeto. Ratificamos a máxima de que o acesso à educação é base sobre a qual está assentada a democracia, pois não é possível que o poder emane do povo se este povo não sabe exercer o poder que tem, ou deveria ter.

Também figura no rol de aspirações deste Projeto levar o discente a pensar sobre o papel do acesso à educação e seus reflexos na vida cotidiana e na forma de ler o mundo. Desta forma, conciliar o ensino do Direito, visando à formação crítica reflexiva dos alunos. Ao tratarmos do acesso à educação, tomamos como um dos pressupostos teóricos os ensinamentos do pedagogo brasileiro Paulo Freire, no que concerne à vinculação da leitura da palavra à interpretação do mundo que nos cerca. Para o educador, só é possível entender a escrita por meio do mundo concreto. Para isso é necessário analisar os discursos que estão por trás destes enunciados, que nunca são gratuitos, mas dirigidos meticulosamente por uma ideologia subjacente. Portanto, o leitor não pode ser ingênuo, precisa fazer uma leitura que leve em conta o texto e o contexto para que possa ser compreendido criticamente. Ler a palavra é ir além do que está escrito.

Com este conceito de leitura em mente, nesta pesquisa, a democracia, mais que uma palavra no vocabulário, será discutida como um direito do cidadão. No caso brasileiro, como um direito solapado, primeiro pelos 20 anos de ditadura e, posteriormente, pelo grande capital econômico. Direito usurpado porque no país já não se vive um regime de governo onde o povo é quem toma as decisões políticas. No Brasil, mesmo se tratando de uma democracia indireta, em que os cidadãos delegam a representantes eleitos a condução do país, o regime de governo tem apenas feição de democracia, visto que todos os jornais da atualidade estampam os casos escabrosos de nosso modelo político-partidário, baseado no financiamento de campanhas políticas por empresas privadas via doações autorizadas e declaradas à Justiça Eleitoral, mas também, e sobretudo, por meio de caixa dois, ilegal.

Esta pesquisa se justifica por fomentar o diálogo entre a academia e a sociedade, por meio da contextualização da Universidade Iguaçu na Baixada Fluminense como o lócus privilegiado de acesso à educação, assim como um exercício de leitura da palavra por meio da leitura crítica do mundo, conforme apregoa Paulo Freire. Também se justifica pela premissa

da universidade que forma cidadãos e não apenas profissionais. Portanto, questionar e analisar fatos de interesse local e nacional, discutidos na esfera judicial e fartamente veiculados pela mídia, é um excelente caminho para o cumprimento da função social da universidade.

## **2. CONTEXTUALIZAÇÃO DA UNIVERSIDADE IGUAÇU NO CENÁRIO REGIONAL**

A UNIG é uma Universidade que tem suas raízes bem fincadas no solo da Baixada Fluminense. A grande massa que frequenta suas instalações, seja como acadêmico ou como visitante da comunidade, é carente muito mais de conhecimento de mundo que de palavras. É um povo que tenta fazer o caminho inverso do que apregou Paulo Freire, pois só se apropriam da leitura do mundo quando deveras conseguem enxergar mais que letras enfileiradas, como se o mundo se lhes apresentasse como um texto a um disléxico. Ou seja, não lhes falta capacidade, mas precisam de mais tempo para apreender a vida.

Esse trabalho de leitura do mundo também se reflete no contínuo aperfeiçoamento do Projeto Pedagógico do Curso de Direito da instituição, buscando nos primeiros períodos ofertar conteúdos de caráter instrumental, que visam apresentar a cultura geral por meio de disciplinas eminentemente humanísticas. Língua Portuguesa, Sociologia, Antropologia, Filosofia, Hermenêutica são algumas destas disciplinas. Este nivelamento faz parte de uma política institucional, levando em consideração a formação anterior dos ingressantes no curso de graduação.

Para que os discentes pudessem analisar a questão do acesso à educação como forma de ascensão social e aos meios disponíveis de justiça social, foi realizado um levantamento com alguns dados da Baixada Fluminense em relação ao estado do Rio de Janeiro, assim como do perfil socioeconômico do discente que ingressa na UNIG.

Ao se instalar na Baixada Fluminense, a Universidade Iguaçu vem contribuindo para o desenvolvimento da região, tanto pela formação e capacitação de profissionais das diversas áreas no mercado de trabalho, como também com a prestação de serviços universitários à população. De modo geral, pode-se considerar que a camada social atendida pela Instituição de Ensino Superior (IES) é constituída por alunos de baixa renda, com diversas dificuldades, financeiras e educacionais, em virtude de uma Escola Básica de baixa qualidade e de uma estrutura socioeconômica precária.

Analisando os dados estatísticos, é possível observar a discrepância entre o desenvolvimento social da Baixada Fluminense em relação a outras regiões. O Estado do Rio

de Janeiro faz limite com os Estados de São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo. De acordo com o Censo 2010 – IBGE, o Rio de Janeiro possui uma área de 43.780,172 km<sup>2</sup> e uma população de 15.989.929 milhões de habitantes, sendo o Estado de maior densidade demográfica do Brasil: 365,23 habitantes/km<sup>2</sup>. Representa o 2º PIB do Brasil e, de acordo com o IBGE, é o 2º maior polo de pesquisa e desenvolvimento do país, responsável por cerca de 17% da produção científica nacional, que inclui indústrias da área de refino de petróleo, petroquímica, construção naval, siderurgia, nuclear, automotivo, bebidas, além de produção farmacêutica, cimenteira e moveleira. Na cidade do Rio estão sediadas as duas maiores empresas nacionais (Petrobrás e Vale), além de grandes empresas de telecomunicação. De acordo com o IBGE, mais de 62% representa a prestação de serviços. A indústria contribui com aproximadamente 22% e o setor agropecuário apenas 0,4%. Do PIB do RJ, 67,84% tem origem na Região Metropolitana.

O Estado do Rio de Janeiro possui 92 municípios, reunidos em 8 regiões econômicas, quanto à organização, ao planejamento e à execução de funções públicas e serviços de interesse comum.

A capital do Estado é, também, frequentemente associada à produção audiovisual e, segundo dados do Ministério da Cultura, cerca de 80% das produtoras cinematográficas do país têm sede no Rio de Janeiro, e é da mesma proporção a produção de filmes do Estado em relação ao total nacional.

Regiões Econômicas



O mapa acima, que divide o Estado do Rio de Janeiro em regiões e microrregiões, não espelha a realidade da região da Baixada Fluminense, pois ainda não foi plenamente alcançada pelos aparelhos sociais que democratizam as oportunidades e a cidadania. Somente o reordenamento das políticas públicas poderá reduzir as desigualdades sociais e territoriais, principalmente propiciando o acesso aos direitos fundamentais tais como educação, saúde e justiça.

Em grande medida, a trajetória da Universidade Iguazu confunde-se com a história do município em que está sua sede, e até pela presença em seu nome (UNIG) e de sua mantenedora Associação de Ensino Superior de Nova Iguaçu (SESNI). Durante muitos anos, antes da criação de novos municípios pela emancipação, Baixada Fluminense e Nova Iguaçu eram quase sinônimos.

O Município de Nova Iguaçu faz parte da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, mais precisamente da Baixada Fluminense, e possui uma das maiores populações do Estado do Rio de Janeiro (população de 6.320.446 habitantes), estimada (2015) em 807.492 habitantes. Tem grande influência sobre os municípios limítrofes, porquanto muitos dos quais surgiram de processos de emancipações de seu território original.

Historicamente, a Baixada Fluminense se constituiu em uma área de expansão populacional. De um antigo cinturão agrícola de exportação, a Baixada passou a se estruturar de acordo com o desenvolvimento do perfil urbano-industrial nacional. Coube a esta região o papel de suporte ao desenvolvimento urbano, referente à ocupação por habitação de população pobre. Nesse espaço marcado predominantemente pelo símbolo do antigo domínio de terras da monocultura é que irá se desenvolver uma área integrada à metrópole fluminense, definindo-se ali uma ambiguidade política para região metropolitana. Obviamente, a condição de periferia metropolitana que a Baixada Fluminense adquiriu no processo de desenvolvimento urbano vem a refletir nos aparatos sociais de acesso à cidadania e na precariedade das próprias organizações sociais. O serviço educacional, indubitavelmente, é um dos aparatos fundamentais no desenvolvimento de uma cultura política mais eficaz no que tange à prática cidadã. Desta forma, sua precariedade impactou profundamente no desenvolvimento socioeconômico da região e de sua população.

Os problemas do município foram se agravando e movimentos emancipatórios foram surgindo. Muitos moradores de Nova Iguaçu trabalhavam na capital Federal – Rio de Janeiro, fazendo a cidade comportar-se como um “grande dormitório”. Dentre os primeiros municípios a serem fundados a partir de emancipações de Nova Iguaçu está o de Duque de Caxias, em 1943.

Nesse processo, a cidade de Nova Iguaçu perdeu boa parte do seu território e ainda sua saída para a Baía de Guanabara. A decadência da “cidade perfume” e seu retalhamento vão exigir de Nova Iguaçu uma nova lógica produtiva, cujo embrião reside na industrialização a qual ela passa a conhecer e vivenciar mais intensamente entre fins da década de 1970 e durante a década de 1980.

Se nas décadas de 1930 e 1940 Nova Iguaçu ficou famosa como grande exportadora

de cítricos e de fruta-de-conde, já na década de 1980 a participação da agricultura na riqueza municipal reduz-se substancialmente. Ressalte-se que a Baixada Fluminense, espaço em que a UNIG se localizou inicialmente, é uma região-problema que carece de ações em prol do seu desenvolvimento. A Baixada Fluminense não é tributária da metrópole do Rio de Janeiro. Ao contrário, a metrópole é que é tributária dela.

As escolas de formação técnica de Nova Iguaçu até pouco tempo eram eminentemente particulares. Muitos moradores do município buscavam formação em outros municípios como Nilópolis (no Centro Federal de Educação Tecnológica de Química – CEFETEQ, hoje Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia - IFRJ.); e Rio de Janeiro, no Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET/RJ) e nos Centros de Educação Técnica e Profissionalizante (CETEPS), coordenados pela Fundação de Apoio à Escola Técnica subordinada à Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia – SECT. A criação em Nova Iguaçu da Escola Técnica Estadual João Luiz do Nascimento (FAETEC) representou uma alternativa a esse processo. A construção do CEFET em Santa Rita mais recentemente, também foi significativa.

Nesse sentido, de modo semelhante, também vale destacar a necessidade de deslocamento de pessoas residentes no município para outro na busca pela formação superior. Até o início de funcionamento da UNIG, nenhum investimento público substantivo havia sido realizado nesta imensa região esquecida e estilhaçada pelas emancipações. O ensino superior era totalmente negligenciado pelo ente público, e aqueles desejosos de continuar seus estudos tinham que se deslocar para a Cidade do Rio de Janeiro, onde se concentram, ainda, as grandes instituições de ensino superior.

Durante décadas, o Ensino Superior da Baixada Fluminense foi representado pelas IES particulares, que ousaram a todo risco, investir na região esquecida. Aqui se destacam a Universidade Iguaçu (UNIG), a UNIGRANRIO, com sede em Duque de Caxias, e a UNIABEU, com sede em Belford-Roxo, a Universidade Geraldo de Biasi (UGB), com sede em Barra do Piraí, e – mais recentemente – a Universidade Estácio de Sá (UNESA), com sede no Rio de Janeiro. O desenvolvimento da Baixada Fluminense se deve, em muitos aspectos, ao pioneirismo dessas Instituições de Ensino Superior particulares.

A UNIG foi pioneira ao se instalar no município de Nova Iguaçu, cuja população numerosa encontra-se em uma faixa de rendimento de até dois salários mínimos, em sua maioria, e em condição de saneamento básico precário, o que caracteriza as dificuldades enfrentadas pela população para sobreviver, incluindo a educação, a saúde e o acesso à justiça.

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro é um importante polo de atração econômica e concentra quase 80% da população estadual, com um elevado índice de urbanização, em torno de 99,%. A Baixada Fluminense é formada pelos municípios de Duque de Caxias, Nova Iguaçu, São João de Meriti, Belford Roxo, Mesquita, Nilópolis, Queimados e Japeri, perfazendo um total de 1.317,9 km<sup>2</sup> e com uma população de 3.138.565 habitantes (Censo 2010), estando os quatro primeiros dentre os 10 municípios mais populosos do Estado do Rio de Janeiro.

### Municípios da Baixada Fluminense Área territorial e população

Municípios	Área da unidade territorial	População residente
<b>Duque de Caxias - RJ</b>	467,619	855.048
<b>Nova Iguaçu - RJ</b>	521,247	796.257
<b>Belford Roxo - RJ</b>	77,815	469.332
<b>São João de Meriti - RJ</b>	35,216	458.673
<b>Mesquita - RJ</b>	39,062	168.376
<b>Nilópolis - RJ</b>	19,393	157.425
<b>Queimados - RJ</b>	75,695	137.962
<b>Japeri - RJ</b>	81,871	95.492

Fonte: Censo IBGE 2010

A Baixada Fluminense tem sua economia baseada na indústria metal-mecânica, cosméticos (sendo polo nacional), metalúrgica, siderúrgica, cimenteira, alimentícia e energética (usina termoeletrica de Queimados), e no destacado comércio varejista. O PIB da região em 2011 foi de aproximadamente R\$ 62.036.140.000 (mínimo de R\$ 512.043.000 em Guapimirim e máximo de R\$ 26.628.610.000 em Duque de Caxias).

Apesar do grande volume de riquezas produzidas na região, a Baixada Fluminense exibe uma realidade social em que parcela significativa de sua população vive abaixo da linha da pobreza, em condições de indiscutível deterioração da qualidade de vida, sem acesso a um sistema sanitário, de tratamento de lixo e de saúde adequados, onde a proliferação de doenças é altamente favorecida, tornando os fatores associados à pobreza responsáveis por altos índices de morbidade e mortalidade. O surgimento de novas doenças, a falta de controle de algumas que o mundo desenvolvido já resolveu, o comparecimento de outras consideradas extintas e a ausência de uma política pública clara acentua a necessidade de investimento maciço em saúde, educação e pesquisa direcionadas à solução dos graves e concretos problemas desta região.

Apesar de ainda bastante carente em demanda de infraestrutura social, urbana, de lazer e entretenimento, pesquisas recentes (IBGE) têm demonstrado que o município de Nova Iguaçu e a Baixada Fluminense como um todo estão em crescente progresso econômico, expansão empresarial e desenvolvimento tecnológico, principalmente nos setores de metalurgia, da indústria de plásticos, da indústria de bebidas e alimentos e do comércio livre de ruas e dos fechados “shoppings”, que começam progressivamente a se instalar.

Como sublinhamos, durante décadas, nenhum investimento público substantivo havia sido realizado nesta imensa região esquecida e estilhaçada pelas emancipações municipais. Assim, a oferta de Ensino Superior da Baixada Fluminense foi representada pelas IES particulares, que ousaram, a todo risco, investir na região esquecida. Até então, sem oferta na Baixada Fluminense, aqueles desejosos de continuar seus estudos pela formação superior tinham que se deslocar para Centro da Cidade do Rio de Janeiro, onde se concentram, ainda, a maioria das instituições de ensino superior. Deste modo, o desenvolvimento da Baixada Fluminense se deve, em muitos aspectos, ao pioneirismo da UNIG e demais IES particulares da região.

A região da Baixada Fluminense compõe-se, em sua maioria, de pessoas oriundas de classe menos favorecidas, carentes. Deste modo, pode-se considerar a camada social atendida pela IES, de modo geral, constituída por alunos de baixa renda, com diversas dificuldades financeiras e também educacionais, em virtude de ser egresso de uma Escola Básica de baixa qualidade e vítima deste quadro socioeconômico.

Ao longo dos anos, a UNIG tem oferecido diversos cursos e recebido demanda de todos os municípios do Estado e outras regiões, fortalecendo o compromisso com a comunidade do Estado do Rio de Janeiro. Contribuindo, assim, para o enriquecimento político/social/educacional e econômico da região em que está inserida, tornando-se um dos fatores que vieram impulsionar o desenvolvimento dos Municípios em que funciona de forma direta e, de forma indireta, o desenvolvimento regional. Tal afirmativa baseia-se no fato incontroverso e de fácil observação das inúmeras e significativas mudanças que ali ocorreram.

O comprometimento social talvez seja a maior legado da Universidade Iguaçu. Ultrapassando as fronteiras da formação acadêmica, a universidade vem alcançando camadas da população alijadas do ensino superior, prestando serviços, por meio da extensão universitária em diversos campos – Direito, Medicina, Fisioterapia, Educação, Odontologia, Enfermagem, Farmácia, dentre outras - que de outra forma não estariam acessíveis à população do entorno. A responsabilidade social da instituição, juntamente com seus convênios e parcerias contribuem para uma sociedade mais justa. Tais atividades são



desenvolvidas, objetivando levar a universidade para fora dos muros, assim como oferecer sua infraestrutura acadêmica (biblioteca, laboratórios de informática, etc.) aos que visitam diariamente a instituição, proporcionando a inclusão social, o desenvolvimento econômico e a melhoria da qualidade de vida.

Diante deste lamentável quadro socioeconômico e educacional, a universidade precisa dar primazia à formação crítico-reflexiva, ou seja, formar mais que profissionais competentes, formar cidadãos conscientes e atuantes. Para tal, a análise dos problemas que assolam o país, o estado do Rio e a região da Baixada Fluminense devem ser objeto de leitura, contextualização e compreensão do momento atual.

### **3. INFORMAÇÃO E DEMOCRACIA, REQUISITOS BÁSICOS PARA A JUSTIÇA SOCIAL.**

Não há dúvida de que a justiça social está intimamente ligada à educação da população e à liberdade de expressão que somente a democracia pode proporcionar. O Brasil vive hoje um grande dilema e um grande medo. O dilema de num mesmo mandato ter substituído dois presidentes, e daí o grande medo de mergulhar mais uma vez num regime militar. Em ambos, as perspectivas são sombrias para um país que já conta com 14 milhões de desempregados e uma escalada da violência, sobretudo homicídios, que supera números de guerra. Obviamente, estamos nos referindo aos escândalos políticos veiculados pela mídia. Os mais altos escalões da vida política nacional têm suas vísceras expostas por operações da Polícia Federal. A quantidade de recursos desviados é tão exorbitante que a lavagem do dinheiro de propina é metafórica e ironicamente chamado de Lava a Jato.

É inquestionável afirmar que o país vive atualmente uma das mais graves crises políticas de sua história, com um segundo e iminente processo de impeachment na mesma legislatura. Em 2015, o processo de impeachment de Dilma Rousseff era alardeado como a panaceia para os problemas do Brasil - as chamadas 'pedaladas fiscais' foram o motivo alegado para seu afastamento. Posteriormente, ficou claro que o julgamento foi político, baseado nas divergências dentro da própria base de apoio ao governo, numa queda de braço entre o presidente da Câmara Federal, Eduardo Cunha e a chefe do Executivo. O desfecho foi a anulação de mais de 53 milhões de votos populares, pela via legislativa, por meio do voto de 513 deputados e 81 senadores.

Ao examinarmos junto aos alunos a história contemporânea do país, questionávamos sobre o grau de conhecimento que teriam os demais alunos do curso de Direito e a população

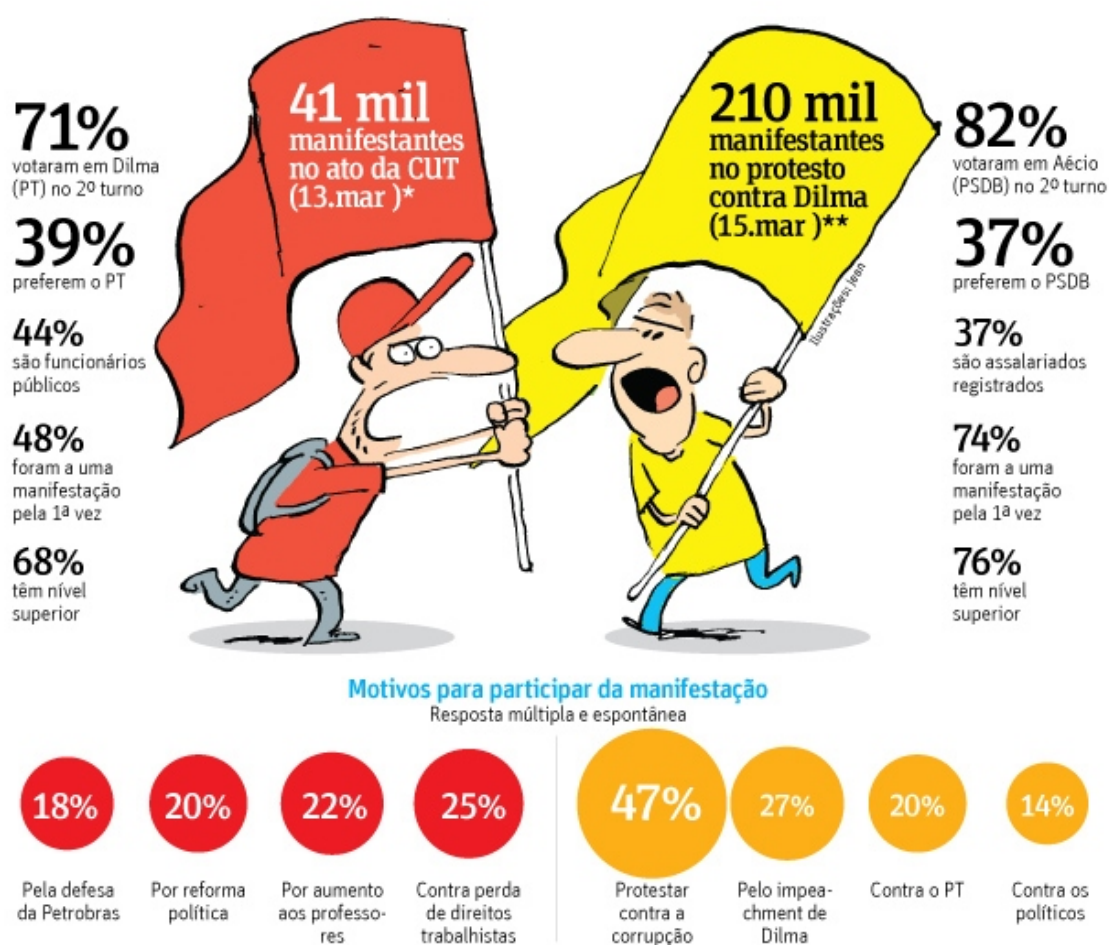
em geral. Fomos então investigar alguns dados sobre as passeatas com conotação política, no que diz respeito ao perfil dos manifestantes.

As passeatas em São Paulo pró e contra Dilma tiveram números bastante diferentes. A motivação principal para os protestos contra Dilma foi a corrupção, segundo pesquisa Datafolha. O pedido de impeachment de Dilma Rousseff está em segundo lugar. No universo dos 210 mil manifestantes que estiveram na av. Paulista no domingo, 82% declararam ter votado em Aécio Neves.

No quadro abaixo podemos comparar as passeatas pró e contra Dilma.

### PERFIS OPOSTOS

Datafolha mostra as diferenças entre os manifestantes que foram às ruas em São Paulo nos últimos dias



Como se sabe, as manifestações pró-Dilma são convocadas por sindicatos e partidos alinhados ao governo petista; logo, as motivações em ambos os casos demonstram uma dicotomia exacerbada no país e uma divisão de classe, com perdão do jargão marxista.

Em 2017, um novo processo de impeachment pode estar a caminho, desta feita por corrupção do presidente Michel Temer. Pela primeira vez, um presidente no exercício do mandato é denunciado pelo crime de corrupção passiva, como parte do inquérito que também

investiga se houve obstrução da Justiça e organização criminosa. Precisamos aguardar as cenas dos próximos escândalos para tentar compreender como reagirá o povo brasileiro diante de fatos tão acachapantes.

Às vezes, a realidade é menos compreensível que a ficção: um presidente denunciado por corrupção, lavagem de dinheiro, obstrução da justiça e formação de quadrilha. Nem o colombiano Gabriel Garcia Márquez, Nobel de Literatura, imaginaria que no século XXI fosse possível viver uma realidade digna de ser relatada num romance de “realismo mágico”. Como se sabe, o Realismo mágico é uma corrente literária do século XX que tem como principal característica a fusão do universo mágico à realidade, mostrando elementos irreais ou estranhos como algo habitual e corriqueiro. Infelizmente, qualquer semelhança com a realidade atual brasileira não é mera coincidência. Que falta faz García Márquez nos dias de hoje.

Discutirmos no âmbito da universidade, ainda mais no curso de Direito, questões prementes da política atual não é vincular-se a uma corrente partidária ou outra, o que aliás nos parece condenável. É refletir sobre os destinos da sociedade, da qual emana o próprio Direito. Também é necessário deixar claro que as discussões levadas a cabo pelo grupo de pesquisa não se vinculam a nenhum movimento de doutrinação ideológica como o ‘Escola sem Partido’, por exemplo. Defendemos o que reza o artigo 206, inciso III, da Constituição de 1988, no que se refere ao pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas no ambiente de ensino, visando formar cidadãos mais conscientes de seu papel sem que sejam para isso ideologizados. Portanto, discutir tais temas não pode ser uma desculpa para que alunos e professores se engajem numa militância que tenha como objetivo impingir aos demais sua própria visão de mundo.

Tais acontecimentos têm atingido tão fortemente à população que se observa uma certa letargia, de perplexidade, um estado de profunda e prolongada inconsciência, que impossibilita a reação e até mesmo a expressar emoções, causando uma apatia, que pode levar a inércia, ou pior, ao descaso. Os meios de comunicação, reiteradamente, têm mostrado e demonstrado, com vasta prova testemunhal, gravações, delações, vídeos, mas nada parece abalar a “república de bananas devastada pela desonestidade e pela incorreção”. Expressão muito bem empregada ao nosso ver, utilizada pelo ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso, no discurso de abertura de um seminário na Sede da Procuradoria-Geral da República.

Em 2014 e 2016, a realização da Copa do Mundo de futebol e as Olimpíadas venderam a ilusão de que o Brasil poderia ser considerado um país de primeiro mundo. Os

eventos se foram, ficaram as dívidas bilionárias e os elefantes brancos, pagos com dinheiro público. Felizmente, para os políticos, todo ano tem Carnaval e, durante todo o ano, campeonatos de futebol. Assim, o circo continua montado, aliás, circos suntuosíssimos (cidade olímpica, Maracanã, Arena das Dunas, Estádio Mané Garrincha – o mais caro da Copa – em Brasília, é claro, e outros maus exemplos.).

Ao que parece, cada país tem o Coliseu que merece. Continua em curso a malfadada política do Pão e Circo (*panem et circenses*), descrita pelo poeta romano Juvenal na *Sátira X*, aplicada pelos líderes romanos para lidar com o povo e conquistar seu apoio. Assim como na época do Império Romano, boa parte da população é manipulada de forma a não demonstrar qualquer interesse em assuntos políticos, preocupando-se com a alimentação e o divertimento. Uma população muito parecida com a plebe romana, viciada, apática e dependente do pão e do circo, composta por pessoas simples, com pouco ou nenhum estudo, assalariados que sustentam os privilégios de uma casta política alheia às dificuldades da população em geral.

Talvez o que não tenha sido previsto é que o pão começasse a rarear para os milhões de desempregados, já que a arrecadação dos impostos não perdoa ninguém e as quantias jorram nas torneiras dos privilégios e desvios.

Diante do imponderável, em 2015, nas passeatas que tomavam as grandes avenidas das capitais do país, muitas vezes se podia ler cartazes pedindo a volta da Ditadura. Os mais experientes poderiam parafrasear “Jesus: Pai, perdoa-lhes, porque não sabem o que fazem.” (Lucas, 23:34).

Difícil entender um raciocínio como este, quando o remédio sugerido é pior que a doença. Sem sombra de dúvida, pode-se vislumbrar uma crise sem precedentes no país, uma crise de valores e até mesmo uma falta de parâmetros racionais. A simples menção da volta da ditadura, parece a qualquer cidadão de bem uma leitura de mundo completamente equivocada. Como diria Shakespeare em *Hamlet*, “há algo de podre no reino da Dinamarca”. Certamente há muitos fatos obscuros e podres por trás das cortinas do teatro de Brasília. Parece-nos intangível vislumbrar o desenvolvimento econômico e social desvinculados da liberdade de expressão e do estado de direito que permitem assegurar as liberdades individuais.

Como sabemos, muitos países da América Latina já viveram sob a ditadura, alguns ainda vivem, vide o caso da Venezuela de Chaves e Maduro. Onde impera a violência, ali não está o Direito. Assim, não é plausível pensar que a extirpação de direitos, a negação da liberdade, essência do ser humano, possa ser a solução para qualquer tipo de problema.

Parece-nos fundamental trazer à tona as palavras do filósofo italiano Norberto Bobbio, à título de reflexão sobre o valor da liberdade e do estado de direito:

A diferença fundamental entre as duas formas antitéticas de regime político, entre a democracia e a ditadura, está no fato de que somente num regime democrático as relações de mera força que subsistem, e não podem deixar de subsistir onde não existe Estado ou existe um Estado despótico fundado sobre o direito do mais forte, são transformadas em relações de direito, [...] A consequência principal dessa transformação é que nas relações entre cidadãos e Estado, ou entre cidadãos entre si, o direito de guerra fundado sobre a autotutela e sobre a máxima 'Tem razão quem vence' é substituído pelo direito de paz fundado sobre a hetero-tutela e sobre a máxima 'Vence quem tem razão'; e o direito público externo, que se rege pela supremacia da força, é substituído pelo direito público interno, inspirado no princípio da 'supremacia da lei' (rule of law). (BOBBIO, 1999:53)

Fica patente que se não estivéssemos num estado de direito, nada saberíamos sobre o que acontece nos gabinetes políticos, nem das relações ilícitas cometidas por quem está no poder. Se tem razão que, vence quem detém o monopólio da força, já não há mais a quem recorrer. A independência dos três poderes é salutar e imprescindível. O tema da separação de poderes foi e tem sido objeto de considerações ao longo da história humana. Pensadores como Platão, Aristóteles, Locke e, principalmente Montesquieu, em *O espírito das leis*, defenderam o modelo tripartite como forma de manutenção da democracia pela vedação ao poder absoluto concentrado nas mãos de poucos.

O que vemos atualmente no Brasil é que se o Executivo tem maioria na Câmara Federal e no Senado, dois poderes se resumem a apenas um. Um caso emblemático é o do chamado Mensalão, no qual o Executivo comprava votos de deputados. Portanto, o Executivo interferindo, de modo criminoso, nas decisões do Legislativo.

Quem julga denúncias contra quem tem foro privilegiado é o Supremo Tribunal Federal. Seria uma forma de um poder, o Judiciário, limitar o Executivo. Entretanto, quem nomeia os ministros do Supremo é o chefe do Executivo. Ou seja, o presidente da República nomeia ministros do STF que, hipoteticamente, poderiam julgá-lo num processo de improbidade administrativa. Talvez fosse mais lógico que tais ministros fossem eleitos por desembargadores, por exemplo, mantendo a independência dos três poderes.

Ainda assim, é possível observar um esforço hercúleo da Polícia Federal, do Ministério Público e da Procuradoria Geral da União no sentido da manutenção dos pesos e contrapesos, visando à manutenção da justiça e da democracia. Num regime ditatorial seria impossível tal cenário. Num país sem liberdade não se pode pensar em acesso à Justiça.

O passado, nosso passado, deve ser um recordatório das calamidades cometidas em nome de uma suposta Segurança Nacional. É inexorável fortalecer as instituições para que a democracia seja o bastião da igualdade. Parece-nos pernicioso defender até mesmo a ideia de

que a volta de um regime de exceção possa ter algo positivo a oferecer.

A premissa básica para o acesso à Justiça é a liberdade de expressão, na teoria e na prática, como base para a existência e preservação do Estado Democrático de Direito. Qualquer alternativa à democracia é incompatível. Se temos consciência dos escândalos políticos, é porque estamos num regime democrático, com uma imprensa livre. Por isso, mesmo com todas as mazelas que vivemos hoje, pensar em qualquer solução para o Brasil que não seja pela via da manutenção da democracia conquistada a duras penas é um descalabro.

Não podemos nos furtar à reflexão sobre o papel crucial que a mídia vem tendo ao apresentar reportagens investigativas e prestar um serviço inestimável à democracia por meio da socialização das informações. A liberdade de imprensa é uma conquista legítima e imprescindível ao regime democrático de direito.

Nos países que atravessaram tempos de ditaduras, marcadas pelo autoritarismo, o primeiro alvo a ser batido sempre foi a imprensa, que sofria com intervenção, fechamento de redações e assassinato ou exílio dos jornalistas. A liberdade de imprensa é um valor fundamental à realização formal e material da democracia.

A mídia tem um papel influenciador sobre a população e seus reflexos têm sido vistos no dia a dia, nas discussões em salas de aula, no ônibus, em casa. A notícia é um combustível social. É a partir da informação que se estabelecem os diálogos, que se constroem ideias, que se interage com o outro. Este é o papel principal da imprensa: fomentar o debate na sociedade. As passeatas e outras formas de participação popular têm, de forma direta ou indireta, surgido das matérias jornalísticas sobre a política nacional.

Obviamente, uma população verdadeiramente politizada e democrática deve saber ler a notícia, criticar, dialogar com as informações, não apenas aceita-la como verdade absoluta. A leitura crítica das notícias, baseada em uma leitura da palavra contextualizada é essencial para a participação livre e esclarecida das pessoas no debate público das ideias políticas. Indubitavelmente, a informação é a maior arma contra a corrupção. A imprensa livre e independente pode ser considerada um quarto poder, responsável por fiscalizar, extraoficialmente, e dar publicidade aos atos do governo de forma a manter a população informada.

A imprensa tem sido um importante instrumento de afronta aos que têm usado os cargos no governo como uma barreira de proteção à Lei. Se num passado recente a população brasileira lutou para que fossem garantidas as liberdades individuais, em tempos de ditadura militar, hoje é premente que se lute por uma democracia que vá além do direito ao voto. Por isso, é importante construir uma consciência social para que os cidadãos participem

verdadeiramente dos processos de tomada de decisão.

Quando o grupo de pesquisa se reunia para discutir como a leitura de mundo contribui para a leitura da palavra, chegamos a uma conclusão que nos parece inequívoca: a questão do acesso à justiça social está atrelada inexoravelmente ao regime democrático, o único que tem entre seus pressupostos as garantias constitucionais individuais. Até porque, ao analisarmos as atrocidades do passado, refletimos profundamente sobre o conceito de liberdade que, em última instância, é o nosso bem tutelado mais precioso.

Arnaldo Spindel aponta uma íntima relação entre poder econômico e ditadura; entretanto, o que vivemos neste momento no Brasil, em pleno regime democrático, são justamente os grandes conglomerados econômicos, como as empreiteiras Odebrecht, OAS, Mendes Jr. e a maior empresa de comercialização de carnes do mundo, a JBS, quem têm comprovadamente ditado os rumos do país nos poderes Executivo, Legislativo e, quiçá, no Judiciário.

Pode-se ler na grande imprensa, apesar da veemente negativa dos atores institucionais, que há uma crise institucional. Há alguns séculos, já afirmava Montesquieu que a liberdade do cidadão deve ser garantida pela independência entre os próprios poderes e, obviamente, também de forças econômicas exógenas, da harmonia entre eles.

Esta relação promíscua entre o capital e as instituições fica clara na definição de ditaduras propostas por Spindel:

[...] são formas de governo em que o poder econômico lança mão quando da impossibilidade da aplicação com sucesso do modelo de democracia formal. Quando a dominação burguesa não tem condições de se estabilizar no quadro de uma democracia, dadas diversas condições históricas e econômicas, ela passa a se utilizar de outros recursos. (SPINDEL:1985. p. 30)

O que mais nos causa espanto é poder aplicar o conceito de ditadura a um país democrático. Desta forma, pode-se interpretar o estado atual de coisas no país como estando em curso um atentado à democracia, mas não como no século passado, pautado exclusivamente pela coerção física baseada na força levada a cabo por meio de aparelhos repressivos, sob a alegação da manutenção da ordem na sociedade civil. No século XXI, os meios de manutenção do poder são outros. Um deles é a compreensão de que a democracia seja o massacre das minorias (dentro do Congresso Nacional) pela maioria. Ainda mais quando esta maioria representativa está ali conduzida por forças econômicas e religiosas (?), o que em si já parece contraditório.

Podemos, inclusive, usar a mesma bibliografia da bancada evangélica no Congresso para refutar o comportamento deles. Jesus expulsou os que estavam no templo comprando e vendendo e repreendeu-os: “Está escrito: ‘A minha casa será chamada casa de oração’; vós, ao contrário, estais fazendo dela um ‘covil de salteadores’”. (Mateus, 21:12-13).

Ironias à parte, é preciso pensar que é este Congresso que deveria propor e votar as leis de interesse do país. Entretanto, o que vemos é um sistema político que se retroalimenta à custa da miséria do povo. E, infelizmente, o povo tem sido um mero detalhe. Daí importância do acesso à educação como forma de pleitear a justiça social.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A verdadeira democracia é aquela que implica o total respeito aos direitos do cidadão. Infelizmente, esta realidade ainda está bastante longe no Brasil. As elites políticas e econômicas se perpetuam no poder, enquanto a miséria e a indignação assolam uma parcela da sociedade.

Nova Iguaçu, na Baixada Fluminense, é um desses lugares onde o acesso à educação superior é um luxo. Mais que oferecer condições de acesso à universidade, é preciso que esse contingente de alunos, oriundos de famílias que não tiveram a mesma oportunidade, possam encontrar no espaço acadêmico um lugar de reflexão sobre os problemas que afligem a sociedade, para que possam tornar-se profissionais comprometidos com a transformação do país.

Ir além das palavras, ler o mundo de forma contextualizada, consciente de cada discurso, esconde uma intenção não necessariamente declarada. Lutar pela democracia compreende seu sentido de liberdade de expressão do pensamento, de crítica ao governo sem medo de represália, de uma imprensa livre que informa e não deforma. Ainda hoje a ditadura ressoa incisivamente, é difícil esquecê-la. As atrocidades são lembradas em exposições de arte, memoriais, filmes, obras literárias etc. Expressões de uma sociedade consciente da vulnerabilidade deste sistema de governo açoitado tantas vezes pela ganância de poder unilateral. As democracias indiretas são frágeis: um grupo partidário chega ao poder e todos os meios podem ser usados para sua perpetuação. É o que assistimos todos os dias no noticiário.

É papel da universidade formar discentes capazes de refletir sobre os fatos sociais, tomando um posicionamento crítico, identificando, assim, os autênticos valores do meio social onde atua, na construção de uma sociedade mais justa, fraterna e sustentável.



Esta primeira parte da pesquisa teve claramente o objetivo de levar os alunos a compreenderem a importância da leitura do mundo a partir de um olhar crítico, nunca se colocando como um leitor passivo, no qual o texto transmite uma ideia que não possa ser questionada, e sim uma construção de significado que passa pelo crivo de sua interpretação.

O próximo passo da pesquisa será a análise do corpo discente no que diz respeito à formação acadêmica de seus familiares, visando estabelecer um paralelo entre acesso à educação e acesso à justiça.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Norberto. **As Ideologias e o Poder em Crise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

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

DIAS, Anderson. **Política do Pão e Circo**.

Disponível em <http://www.parafrasear.net/2007/11/politica-do-po-e-circo.html>. Acesso em: março. 2017.

ESTEVÃO, Carlos. **Globalização, metáforas organizacionais e mudança educacional**. Porto: Asa 2002.

FREIRE, Paulo. **Abertura do Congresso Brasileiro de Leitura** – Campinas, novembro de 1981.

FREIRE, P. **Pedagogia da Esperança: Um reencontro com a Pedagogia do Oprimido**. Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1992.

FREIRE, P. **A importância do ato de ler**. In \_\_\_\_\_ Col. Polêmicas do Nosso tempo, Editora Cortez, São Paulo, 1985.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 5ª Ed, rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SANTOS, B. de S. **O social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 2001.

SPINDEL, Arnaldo. O que são ditaduras? São Paulo: Brasiliense, 1985. p. 30.

<https://www.pragmatismopolitico.com.br/2015/03/o-perfil-do-manifestante-que-foi-as-ruas-em-sao-paulo-e-porto-alegre.html> Acesso em março de 2017.

SITE do Fórum Grita Baixada. Disponível em <http://www.forumgritabaixada.org.br/o-forum/historia>. Acesso em: 05/10/2017

IBGE. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=330350>. Acesso em 13 de abril de 2017.

UNIG. Disponível em: <HTTP://www.unig.br>. Acesso em 19 de junho de 2017.

## REPORTAGENS ANALISADAS

**O que são as pedaladas fiscais que levaram ao pedido de impeachment**, Por: Erik Farina.  
<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2016/04/o-que-sao-as-pedaladas-fiscais-que-levaram-ao-pedido-de-impeachment-5778582.html> Acesso em 15/05/2017.

Operação Lava Jato: entenda o caso. (Ministério Público Federal)  
<http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso> Acesso em 15/05/2017.

Centrais sindicais fazem passeatas e manifestações pelo Brasil.  
<http://g1.globo.com/jornal-hoje/noticia/2017/04/centrais-sindicais-fazem-passeatas-e-manifestacoes-pelo-brasil.html>

**A delação da JBS nas mãos do Supremo, por Flávia Tavares**  
<http://epoca.globo.com/politica/noticia/2017/06/delacao-da-jbs-nas-maos-do-supremo.html>  
Acesso em 22/06/2017