



# RESOLUÇÃO

Revista de direito e ciências gerenciais

vol. 01 n. 01 nov/2016

NOVO CONSTITUCIONALISMO E SUPERAÇÃO DA MODERNIDADE

José Luis Quadros de Magalhães - Audrey Gonçalves de Castro Chalfun

MECANISMOS ESTADUAIS DE TITULAÇÃO DO TERRITÓRIO QUILOMBOLA COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DO ARTIGO 68 DO ADCT.

Ana Carolina Gusmão da Costa - Laura Alves de Oliveira

VENDE-SE UM RIM! A VULNERABILIDADE COMO FATOR PARA IMPOSSIBILITAR UM COMÉRCIO LÍCITO DE ÓRGÃOS

Leana Mello

O CONTRATO DE TRABALHO A TERMO

Geraldo Antônio Avelino

PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP) NO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO: MAIOR EFICIÊNCIA, MENOR CUSTO?

Ana Paula Brandão Ribeiro - Giuliano Adelmo de Souza

A INFLUÊNCIA DAS AÇÕES DE RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL NA CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE CORPORATIVA, POSICIONAMENTO, IMAGEM E REPUTAÇÃO: UMA ANÁLISE DA EMPRESA NATURA

Juliana Caroline Coutinho Coelho Guimarães - Geraldo Magela Guimarães

ÍNDICE DA CESTA BÁSICA NO MUNICÍPIO CURVELO

João Carlos Oliveira Caetano - Érika de Cássia Oliveira Caetano

LIBERDADE DE EXPRESSÃO E EDUCAÇÃO – CONSTITUCIONALMENTE UM DIREITO DE TODOS. UM PARALELO ENTRE EDUCAÇÃO E A LIBERDADE DE EXPRESSÃO. UMA PROPOSTA DE EQUILÍBRIO ENTRE AS DUAS FORÇAS

Eliane Vieira

IMPACTOS DA ESCASSEZ DE ÁGUA NA ECONOMIA

Letícia Menezes Diniz Paixão

ISSN 2525-9245

FACULDADE  
ARQUIDIOCESANA DE CURVELO  
www.fac.br





## Faculdade Arquidiocesana de Curvelo

**RESOLUÇÃO - REVISTA DE DIREITO E CIÊNCIAS GERENCIAIS**  
**VOL.1 - 2016**  
**CURVELO/MG**

**ISSN 2525-9245**

RESOLUÇÃO  
Revista de direito e ciências gerenciais

Editor:

Profº Dr. Lindomar Rocha Mota

Co-Editores:

Profº Dr. Adalberto Antônio Batista Arcelo

Profº Dr. Delmar de Oliveira

Profª Leana Mello

Profª Gleice Leila Barral

CONSELHO EDITORIAL

Profª Drª. Alexandra Vilela - Universidade Lusófona do Porto

Profª Ms. Cláudio Rosa Bastos - PUCMinas.

Profª Drª. Inês Godinho - Universidade Lusófona do Porto

Profº Drº. Rui Albuquerque - Universidade Lusófona do Porto

Profº Drº. Manuel Damásio - Universidade Lusófona do Porto

Profº Drº. Jorge Leite - Universidade Lusófona do Porto

Profº Drº. Paulo Brito - Universidade Lusófona do Porto

Profº Drº. César de Castro Fiuza - UFMG

Profª Drª. Wilba Maia Bernardes - PUCMinas.

Profº Drº Lindomar da Rocha Mota - FA C e PUCMinas.

Profª Drª. Déa Carla Pereira Nery - Universidade Estadual da Bahia.

Profº Drº. Hermes Guerrero - UFMG.

Profº Ms. Daniel Henrique Lucci Arriero - FAC

Profº Drº. Adalberto Antônio Batista Arcelo - PUCMinas e FAC.

Profº Ms. Vinícius Silva Bonfim - FAC

Profº Drº. José Boanerges Meira - PUCMinas e FAC.

Profª Ms. Carlúcia Maria Silva - FAC e UEMG.

Profª Ms. Juliana Carolina Coutinho Coelho Guimarães - FAC

COMISSÃO TÉCNICA

Profº Dr. Lindomar Rocha Mota - FAC

Adm. Adriano Geraldo Leão de Oliveira - FAC

José Veloso Júnior - FAC



**FACULDADE  
ARQUIDIOCESANA  
DE CURVELO**



**MITRA  
ARQUIDIOCESANA  
DE DIAMANTINA**

Pe.Lindomar Rocha Mota  
Diretor  
Pe. Renato Magalhães Dinis Filho  
Vice-Diretor  
Adalberto Antônio Batista Arcelo  
Coordenador de pesquisa  
Leana Melo  
Coordenadora de extensão  
Edna Quintiniano  
Bibliotecária CRB 62418

Dom Darci José Nicioli, C.Ss.R.  
Arcebispo Metropolitano

Revista da Faculdade Arquidiocesana de Curvelo/ Faculdade Arquidiocesana de Curvelo. V. 3, Belo Horizonte: Fac, 2016.

Semestral

ISSN: 2525-9245

I. Administração de empresas - Periódicos. II. Direito.  
III. Faculdade Arquidiocesana de Curvelo  
CDU-658(05)

Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca  
Monsenhor Paulo Vicente de Oliveira

---

Os artigos publicados são de inteira responsabilidade de seus autores. As opções neles contidas não representam, necessariamente, pontos de vista da Faculdade Arquidiocesana de Curvelo.

## EDITORIAL

### Escrito descentralizado e a leveza

A escrita é essencialmente fundada sobre definições descentralizadas e descentralizadoras que se coloca em via de desenvolvimento com atitude moderada e de uma apurada observação sobre todas as coisas.

O leve e a leveza estão em contraste direto com aquilo que é pesado, que atrai para baixo, para o estreitamento da visão. O pesado e o leve estiveram, desde os tempos mais remotos, interligados na história da literatura. Disputam o terreno palmo a palmo; e, por vezes, a leveza se torna insustentável na vida.

A partir daqui começa a delineação dessa referência paradigmática do nosso milênio em seu primeiro desdobramento: quem não for capaz de assumir a leveza como princípio determinante em suas atividades não conseguirá sobreviver. Bem entendido, sobreviver enquanto capaz de dizer uma palavra contundente de interesse para todos.

As instituições também deverão passar pela mesma crise. O empenho deve passar invariavelmente pela compreensão daquilo que é insustentável e sem paradigma. O nosso milênio já herdou do milênio passado a leveza individual, mas esta ainda não penetrou profundamente no cerne das instituições, especialmente das instituições de ensino, até então, verdadeiros colossos, adversários de tudo o que é leve. Como tal, mostra o seu fracasso de maneira acentuada e desconcertante na preparação das novas

gerações. O mesmo se estende e vale para as outras instituições, executivas, legislativas e judiciárias.

O contraste entre a leveza individual e o peso das instituições, especialmente da educacional, empurra para baixo o projeto do progresso histórico, instaurando um corredor de composições que nada diz ao espírito leve.

A conjugação destes dois princípios coloca em dificuldade as complicadas relações humanas, pois, não encontrando o respaldo oportuno nas instituições, a leveza individual se torna insuportável.

Deste modo, as instituições são mantidas, por enquanto, como um artifício que o indivíduo carrega consigo, mas que está disposto a usá-las somente em situação extrema, assim como Perseu fez, carregando num embornal a cabeça da Medusa, aquele estranho ser mitológico capaz de transformar em pedra qualquer um que lhe encarasse diretamente.

A Medusa tem o estranho poder de transformar em pedra tudo que lhe olha diretamente, atraindo para o centro da terra, transformando o leve em pesado, enraizando no universo do não-humano. Esta conjunção de situações representa bem o desabrochar do novo tempo e serve como um indicativo para as instituições educacionais: ou se tornam leves como Perseu que usava sandálias com asas, ou estarão sujeitas ao fracasso, pois neste milênio quem não for capaz de leveza não sobreviverá.

A revista da Faculdade Arquidiocesana de Curvelo segue agora por esse caminho e iniciará sua nova configuração on-line,

# NOVO CONSTITUCIONALISMO E SUPERAÇÃO DA MODERNIDADE

José Luiz Quadros de Magalhães<sup>1</sup>  
Audrey Gonçalves de Castro Chalfun<sup>2</sup>

## RESUMO

O presente artigo tem como finalidade estabelecer os contornos do que chamamos de modernidade. Vamos identificar alguns pontos (elementos da modernidade), que recorrentemente se apresentam e voltam, como fantasmas que nos aprisionam neste círculo moderno. Assim, veremos que modernidade pode ser entendida como uma realidade de poder e um projeto de poder, responsáveis pela construção do estado moderno, da economia moderna e do direito moderno, a partir de uma data simbólica que delimita o espaço temporal desta realidade: 1492. Procuraremos identificar os instrumentos e dispositivos modernos de exclusão e uniformização de cada um dos eixos que caracterizam a modernidade: (i) a uniformização de padrões, (ii) a lógica binária subalterna (nós versus eles), (iii) a linearidade histórica (como um caminho a ser percorrido rumo ao desenvolvimento) e (iv) o universalismo europeu. Verificaremos que o resultado do que

---

<sup>1</sup>Professor da Universidade Federal de Minas Gerais e da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Doutor e Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais.

<sup>2</sup>Professora de Direito Constitucional, Mestra em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e doutoranda em Direito Internacional pela mesma Universidade.

foi construído na modernidade foi um constitucionalismo de negação, de cometimento de injustiças, de distorções ideológicas, extermínios e supressão dos direitos daqueles que não se enquadraram no padrão do universalismo europeu. Concluiremos que, para se pensar em um novo constitucionalismo, é necessário compreender a ideia de diversidade de culturas, de linguagens, de pensamentos e de formas de viver de cada grupo.

**Palavras Chave:** Novo constitucionalismo; Diversidade; Modernidade.

### ABSTRACT

We will realize the importance of identifying some points (elements of modernity that characterize it) that recurrently present themselves and return as ghosts that imprison us in this modern circle. Thus, we will see that modernity can be understood as a reality of power and a power project, responsible for the construction of the modern state, the modern economy and modern law, from a symbolic date delimiting the timeline of this reality: 1492. We will seek to identify instruments and modern devices of exclusion, domination and uniformity of each axis that characterize modernity, in this second decade of this century, which are: ( i ) the uniformity of standards, ( ii ) the subaltern binary logic (we versus them ), ( iii ) the historical linearity (as a way towards development to be reached) and ( iv ) the european universalism.

We will conclude that, to think of a new constitutionalism, the freedom of the modern way of thinking is necessary, in order to transcend the diversity of cultures, languages, thoughts and ways of living of each group, as all people are the expression of his/her own experience, set in a huge variety of people.

**Key Words:** New constitutionalism; Diversity; Modernity.

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1. Qual modernidade?

Com a finalidade de estabelecer os contornos do que chamamos de modernidade, com a qual pretendemos romper, vamos trabalhar alguns pontos que podemos encontrar recorrentemente no pensamento hegemônico moderno, em autores, discursos e práticas. Perceberemos que em diversos momentos das histórias e estórias deste período, nas tentativas de resistência, nas assimilações, nas tentativas de rupturas, e inclusive nas revoluções durante a modernidade, onde aparentemente ocorreram rupturas, estes pontos (um, alguns ou todos) aparecem de forma insistente, como armadilha que nos impede de fugir do círculo vicioso, aparentemente interminável, da perspectiva aprisionadora moderna.

Nos conceitos de história e estória, encontramos a modernidade aprisionando o sentido, criando a história oficial com suas datas e personagens, mitos do herói nacional, de guerras heróicas que ajudam a construir a identidade nacional, forjada, sobre o reconhecimento de alguns e o ocultamento de muitos. Quem conta a história? Qual história? História ou estória? A história é morta, oficial, presa a datas e nomes. A estória é viva, memória, diversa, plural e em permanente processo de transformação. Aliás, porque retiraram a palavra “estória” dos dicionários? Não podemos aceitar que “gramáticos” oficiais venham dizer o sentido das palavras ou venham decretar o fim de “palavras”. Citando

Rubem Alves (2005):

Tenho raiva dos gramáticos. Fernando Pessoa também tinha. Os gramáticos se sentem no direito de proibir palavras. Tiraram ‘estória’ do dicionário. Agora só se pode dizer ‘história’. Mas o que tem ‘história’ a ver com ‘estória’? *‘A estória não quer tornar-se história’*, dizia Guimarães Rosa. A história acontece no tempo que aconteceu e não acontece mais. A estória mora no tempo que não aconteceu para que aconteça sempre. (ALVES, 2005)

Podemos dizer que a história, desta forma congelada, é uma impossibilidade, logo uma distorção proposital, uma estratégia de construção de uma identidade forjada. A história na modernidade tem a função de ocultar as estórias. É a substituição de várias visões, compreensões e perspectivas por uma única versão, morta, recontada infinitas vezes para reafirmar uma única identidade, com seu monte de nomes e datas. Estava escrito em um muro da Faculdade de Filosofia da UFMG: “Haja presente para tanto passado”.

A história é passado, a memória é presente. Difícil construir algo novo com tanto passado nos aprisionando. Daí talvez seja interessante pensar em um processo de psicanálise coletiva, como resgate da estória como forma de agir, com a liberdade possível decorrente do conhecimento desocultado. A história oficial aprisiona e a memória pode nos tornar fortes para construir

um presente diverso. Há um passado que aprisiona, mas há uma construção coletiva da memória, que pode nos permitir alguma liberdade.

Vamos perceber que, nas revoluções que ocorrem no período moderno, nos movimentos de contestação, as tentativas de fazer diferente (as infiltrações), quase sempre (quando não foi?) caem nas armadilhas modernas, ou são, simplesmente, modernas. Voltamos a fazer de novo, repetindo práticas com as quais queríamos romper, ou então queremos romper com algo que não sabemos muito bem o que é. Daí a importância de identificar alguns pontos (elementos da modernidade, que caracterizam a modernidade), que recorrentemente se apresentam, repetem, voltam, como fantasmas que nos aprisionam neste círculo moderno.

## **2.EIXOS MODERNOS – QUAL A ESSÊNCIA DA MODERNIDADE?**

Por que 1492? Vamos pensando a modernidade na companhia de Enrique Dussel (1994).

Em 1492 temos três eventos (acontecimentos)<sup>3</sup> importantes:

---

<sup>3</sup>Sobre a necessidade de um “acontecimento” (um evento) para que as pessoas mais do que compreendam, percebam (sintam) o real encoberto: ler BADIOU (2009).

a) A invasão da “América”<sup>4</sup> pelos “europeus”<sup>5</sup>, marcando o início da construção da hegemonia europeia que marca a modernidade. Inva

b) diram também o “resto” do mundo: África<sup>6</sup>,

---

<sup>4</sup>Nome dado pelo invasor.

<sup>5</sup>Entendendo que, o que se convencionou como “Europa” também representa a visão dos grupos sociais e étnicos que se tornaram hegemônicos.

<sup>6</sup>Apenas como exemplo da expansão “europeia”, com a invasão e colonização do mundo, podemos lembrar o caso de Angola: “Na foz do Rio Congo, em 1482, ocorreu o primeiro contato com o português Diogo Cão. A relação de Portugal com o reino do Kongo evoluiu principalmente a partir de 1506, quando o comércio de escravos teve um grande impulso, tendo em vista que os portugueses precisavam de mão de obra barata para as grandes plantações de cana-de-açúcar, que estavam estabelecendo no Brasil. Em 1568, o reino do Kongo foi atacado por Jaga e, para defender-se, pediu o auxílio de Portugal, que enviou o governador de São Tomé no comando de um força armada para expulsar os invasores. Depois de lutar de 1571 a 1573, o governador ocupou o reino do Kongo e conquistou as terras mais ao sul, que era território do Mbundu, fundando a colônia de Angola”. (VISENTINI, 2012). Importante lembrar que a Etiópia foi o único “país” a não ser transformado em colônia de um Estado europeu. Mesmo assim, claro, não escapou das políticas coloniais e das práticas neocoloniais. Foi invadida pela Itália pouco antes da segunda guerra mundial, mas o domínio direto italiano durou pouco. Entretanto perdeu parte de seu território como consequência das políticas coloniais: o caso da Eritréia. A **Conferência de Berlim** foi realizada entre 19 de Novembro de 1884 e 26 de fevereiro de 1885. Esta Conferência “organizou” a ocupação da África pelas potências coloniais. As divisões políticas dos “novos estados nacionais” não respeitou, propositalmente, é claro, nem a história, nem as relações étnicas e mesmo familiares dos povos do continente. O congresso foi proposto por Portugal e organizado pelo Chanceler Otto von

c) Ásia<sup>7</sup> e Oceania<sup>8</sup>. Está aí a origem da lógica binária subalterna do nós versus eles. Nós os civilizados, nós os bons, nós os europeus versus eles, os bárbaros, selvagens, muçulmanos, inferiorizados (o projeto moderno é um projeto narcisista).

d) A expulsão do “outro” diferente (o muçulmano) do que se constituirá como Espanha. A queda

---

Bismarck da Alemanha assim como participaram ainda a Grã Bretanha, França, Espanha, Itália, Bélgica, Holanda, Dinamarca, Estados Unidos, Suécia, Áustria -Hungria, Império Otomano. O Império Alemão, país anfitrião, não possuía colônias na África, mas, tinha esse desejo e viu-o satisfeito, passando a administrar o “Sudoeste Africano” (atual Namíbia) e o Tanganica; os Estados Unidos possuíam uma colônia na África, a Libéria, só que muito tarde, mas eram uma potência em ascensão e tinham passado recentemente por uma guerra civil (1861-1865) relacionada com a abolição da escravatura naquele país; a Grã-Bretanha tinha-a abolido no seu império em 1834; a Turquia também não possuía colônias na África, mas era o centro do Império Otomano, com interesses no norte de África e os restantes países europeus que não foram “contemplados” na partilha de África, também eram potências comerciais ou industriais, com interesses indiretos na África.

<sup>7</sup>O processo de ocupação e exploração do continente asiático por parte das potências europeias ocorreu, principalmente, no século XIX. No entanto, esse processo não aconteceu de maneira igual, variando de região para região. Até o século XIX os asiáticos quase não mantinham contato com os povos europeus, salvo os viajantes comerciantes.

<sup>8</sup>A Oceania foi o último continente ocupado pelos europeus. O território que hoje conhecemos como Austrália foi ocupado desde cerca de 40 mil anos atrás por povos que foram chamados pelo invasor de **aborígenes**. A Oceania, assim como a América, contava já há muito tempo com a existência de suas civilizações locais, logo, não era uma terra virgem para o “descobrimento”.

do Reino de Granada. Este momento histórico marca um dos movimentos da modernidade: a expulsão dos mais diferentes (judeus e muçulmanos) a uniformização dos menos diferentes (os povos que habitavam a península ibérica antes da chegada dos “outros diferentes”. A uniformização pela subalternização violenta de catalães, valencianos, bascos, galegos e outros que se transformam na nova nacionalidade inventada: espanhóis.

e) Ainda em 1492 temos a primeira gramática normativa: o castelhano. Está aí o aperfeiçoamento do controle do pensamento. Da limitação da compreensão do mundo pelos seus signos e significantes e pela hegemonia na determinação dos significados.

Temos, então, alguns *movimentos* importantes para entender o que estamos chamando de modernidade: a invasão da “América”, começando a construção da hegemonia militar, econômica e cultural européia, que se estenderá por boa parte do planeta; **a expulsão do mais diferente** (o muçulmano e o judeu) da península ibérica e **a uniformização dos considerados menos diferentes** (bascos, galegos, catalães, valencianos).

Importante lembrar que, neste momento, ocorre o início do processo de formação do estado e do direito modernos. Buscando a essência dos movimentos deste tempo, podemos dizer que este estado que começa a ser construído, ocupará o espaço

intermediário dos três grandes espaços de poder: o espaço macro territorial dos impérios, descentralizados, multiétnicos e multilinguísticos; ***o espaço do reino, também complexo, onde será construído o estado nacional com seu projeto unificador***; e o espaço local, onde estava então o poder feudal.

Mais um movimento precisa ser lembrado e que pode ainda hoje ser facilmente reconhecido: *o estado moderno surge de uma necessidade de segurança de nobres, ameaçados pelos servos em rebelião, e dos burgueses, ameaçados por estas mesmas rebeliões que levavam estes servos rebeldes até os burgos, as cidades.*

A necessidade de um poder centralizado, armado, hierarquizado foi fundamental para conter a rebelião e reordenar a sociedade e a economia, criando as condições para o desenvolvimento da economia moderna, capitalista. Daí a aproximação (forçada ou estratégica) dos nobres do rei, e dos burgueses, deste mesmo rei. A burguesia se desenvolve sob a proteção do rei e do estado absolutista e depois rompe com o rei e a nobreza ou reestrutura a relação de poder, a partir das revoluções burguesas (Inglaterra, Holanda, França e a guerra de independência dos EUA). Nota-se a aliança ainda em vigor em boa parte da Europa entre a burguesia, os nobres e o monarca (Suécia, Holanda, Espanha, Reino Unido, Bélgica, Dinamarca entre outros).

Lembremos mais uma vez que o estado moderno cria as condições para a viabilidade e expansão capitalista. Sem estado moderno não haveria capitalismo. O estado moderno trouxe

instituições fundamentais para o sistema econômico moderno capitalista que nos acompanham até hoje: o povo nacional, domado, uniformizado, normalizado; os bancos nacionais; as moedas nacionais; a burocracia estatal e a administração do sistema tributário; o controle da população, dos rebanhos, da produção agrícola e industrial (os censos); a polícia nacional (para conter os excluídos); os presídios e manicômios para estocar o excedente não absorvido pela economia para a finalidade de exploração de mão de obra e guardar os não adaptados; e os exércitos nacionais, responsáveis pela invasão do mundo pelas novas potências, garantindo com isto os suprimentos de recursos naturais e mão de obra escrava e depois barata, para as economias capitalistas hegemônicas.

Quais são, portanto, os eixos ou pontos que caracterizam a modernidade? Vamos procurar identificar cada um destes eixos até os nossos dias, nesta segunda década do século XXI. Este exercício é fundamental para entendermos como estamos mergulhados nos instrumentos e dispositivos modernos de exclusão, dominação e uniformização.

## **2.1.Uniformização**

Não é possível o poder centralizado e hierarquizado do estado moderno sem a uniformização de valores, compreensões e comportamentos. A normalização é essencial para o projeto de poder moderno e logo, da economia, do direito e do estado moderno.

Lembremos que o estado moderno é construído no espaço dos reinos, um espaço territorial intermediário entre os impérios e os feudos. Estes espaços territoriais correspondentes aos reinos unificados e centralizados (Portugal, Espanha e França) são espaços de complexidades. Estes reinos centralizados que dão origem ao estado moderno são formados por diversos grupos étnicos, com idioma, cultura, espiritualidade e religiosidade diversa. Tomemos como exemplo a Espanha: os reis católicos Isabel de Castilha e Fernando de Aragão, pertencem a um grupo étnico específico. No moderno estado espanhol, que se constitui, o poder centralizado precisa ser reconhecido pelos súditos. Para que isto ocorra, é necessário que os diversos grupos étnicos e sociais que habitam a Espanha moderna, se identifiquem. É necessário que um espanhol da Galícia tenha algo em comum com um espanhol de Castela ou da Catalunha. Aí está a primeira tarefa do estado moderno: inventar uma nacionalidade. Esta invenção da nacionalidade é uma necessidade para viabilizar o poder centralizado. Se o rei se afirmasse castelhano, os outros grupos étnicos não acatariam o seu poder. Daí que agora, no lugar de castelhanos, bascos, galegos, valencianos, catalães, devem existir espanhóis. Esta tarefa ocorre com a imposição de um único idioma: o idioma do grupo hegemônico, o castelhano, e a criação da primeira gramática normativa castelhana no mesmo ano de 1492. A imposição de uma única religião: o catolicismo para portugueses, espanhóis e franceses e o protestantismo para holandeses e ingleses.

## **2.2.Lógica binária subalterna (nós versus eles)**

Voltando à origem dos estados modernos e dos sistemas de controle do pensamento e dos corpos, devemos lembrar que estes estados desenvolvem um projeto uniformizador a partir de uma hegemonia. A modernidade ocidental caracteriza-se pela *hegemonia de um grupo sobre os demais, subalternizados. Assim, uma imensa diversidade será ocultada*. Na Espanha, castelhanos sobre bascos, galegos, catalães, valencianos; no Reino Unido ingleses sobre escoceses, galeses, irlandeses, e assim em diante.

Percebamos mais uma equação moderna: neste processo de construção de um *padrão hegemônico uniformizado haverá o nós (superior); o eles (subalternizado uniformizado) e muitas vezes o terceiro excluído*, no caso dos estados nacionais europeus são estes os muçulmanos e judeus expulsos, que não podem participar ou sequer permanecer no território destes estados no momento de sua formação. Reparem, entretanto, que este outro, desnecessário na constituição interna, se torna necessário na construção da hegemonia externa, do estado espanhol em relação a outros estados e/ou nações. Assim, este desnecessário na constituição interna das relações de poder do nascente estado moderno espanhol se torna fundamental na construção desta nova identidade espanhola. Como já dito, a construção da identidade nacional é um projeto narcisista, e logo necessita do outro subalternizado, inferior, bárbaro, infiel, selvagem ou qualquer outra coisa menos. Nas relações internacionais também isto se reproduz: civilizadores versus incivilizados.

Um elemento que precisa ser estudado é a necessidade e

ou existência deste terceiro excluído. Ele sempre está aí? Se está, por que? Este terceiro excluído nestas relações modernas será aquele que não conta para a hegemonia do poder. Se há um civilizador e um bárbaro (civilizável) o terceiro excluído é aquele que não interessa que seja civilizado. Não importa nem para isto. O bárbaro, o selvagem, o outro diferente é fundamental no projeto moderno, inclusive para justificar (explicar) a pretensão de superioridade do civilizador. Afinal, o narcisismo fundamenta a criação da identidade de quem afirma ser superior. O terceiro excluído é aquele desnecessário até mesmo para que o “nós” se afirme como superior ao “outro”, a “eles”. Este outro invisível cresce em número.

Importante ainda lembrar que esta relação binária subalterna, “nós” versus “eles”, se reproduz em todas as relações, desde as relações macro, internacionais, passando pelas relações de poder no âmbito de regiões, estados nacionais, subnacionais, cidades, igrejas, comunidades, bairros e famílias, inclusive muitas famílias que estariam, em princípio, fora do padrão moderno, acabam por reproduzir o mesmo padrão moderno do qual inicialmente pretendiam se diferenciar: famílias e casais gays que reproduzem a subalternidade presente na relação moderna do masculino e feminino é um exemplo presente.

A lógica “nós versus eles” nos ajuda a entender como é possível viver em uma metrópole moderna. Em meio à violência, exclusão e miséria radical, com as quais convivemos, o que ajuda as pessoas a continuarem ignorando tudo isto é justamente o fato

de que aparentemente isto não lhes diz respeito. Os tantos mortos são os “outros”, são “eles”, diferentes de “nós”. Os que morrem todos os dias justificam as políticas de segurança, políticas de encarceramento. “Eles” justificam a desigualdade de cada dia. Eles não podem ser iguais a “nós”. Os que estão nestas cifras são os que contam e são necessários para explicar tudo isto, são eles os monstros, bárbaros, violentos e cruéis contra os quais o estado deve fazer sua guerra diária. Daí uma polícia “militar”: não é uma polícia que protege, mas uma polícia feita para a guerra, uma polícia que mata o “outro” selvagem. Fora das cifras, estão aqueles que não são necessários nem para engordar as cifras. Afinal, devemos manter os percentuais sob controle.

Mais uma equação é necessária ser compreendida: afinal em que medida não nos reconhecemos neste “outro” subalternizado, animalizado ou coisificado? Ou seria justamente por nos reconhecermos neste “outro” inferior que queremos destruí-lo? Mas é claro que não podemos destruí-lo, pois sem “eles” desaparece a justificativa e aparece a falência da modernidade.

Na política moderna, a de hoje, é fácil encontrar os dispositivos modernos em ação. A subalternização do outro, como adversário, transformado em inimigo, é a principal estratégia do jogo político. Interessante notar que foi justamente utilizando a gramática normativa moderna, que, durante 8 anos tivemos que ouvir ridículas críticas ao português falado pelo então Presidente da República. Ora, para que aprisionar a linguagem em meio a uma quantidade enorme de regras? Para que inventar etiquetas,

formas adequadas de comer e de falar? A quem serve isto? Quem atribui sentido aos significantes? Quem limita o expressar às formas gramaticais ditas corretas? Uma das formas radicais de dominação colonial hegemônica é a criação de um conhecimento que só alguns poderão ter acesso. Na África colonial, ou na América, o indígena, o habitante originário foi radicalmente excluído do ensino formal e do acesso ao conhecimento e às técnicas. O invasor europeu construiu um estado e uma economia que exigia o domínio de um conhecimento e de técnicas que eram negadas ao invadido, ampliando sua submissão e dependência.

O que os grupos hegemônicos fazem: criam conhecimentos e técnicas que justificam a sua superioridade e proíbem aos subalternizados o acesso a este conhecimento e técnica, o que reforça e “comprova” esta falsa superioridade. Toda uma estrutura é criada para manter a hegemonia intacta em um jogo de encobrimentos e de discursos ideológicos, entendendo aí, ideologia como distorção proposital e encobrimentos.

Jacques Sémelin (2009), no livro “Purificar e destruir”, nos mostra como a exacerbação da modernidade, do estranhamento do outro inferiorizado, foi capaz de gerar genocídios, e como é possível encontrar um padrão de subalternização que pode levar ao extermínio do outro “coisificado”. Como que em etapas de transformação do outro em coisa podemos perceber alguns passos que se repetem:

*a) Em primeiro lugar a transformação da política em uma competição: adversários que se en-*

*contram em uma competição pela vitória de seus argumentos diante da “opinião pública”.* A “opinião pública” passa a ser mais uma invenção moderna, que ganha contornos sofisticados. O que é a opinião pública? Um jornal de Minas Gerais publicou em sua primeira página, às vésperas do julgamento de uma ação penal (a ação penal 470) chamada pela grande mídia de “mensalão”, um manifesto em nome da população de Minas Gerais, com a pretensão de influenciar no resultado dos votos dos Ministros do STF<sup>9</sup>. O jornal assumiu o papel de representante de uma “opinião pública” sem nenhuma procuração (mandato) para isto, sem mesmo se fundamentar nas habituais pesquisas de “opinião” tão manipuladas ou manipuláveis. A “opinião pública”, na realidade atual de diversos países, se tornou a opinião da grande mídia (televisão, jornais, revistas, rádios) altamente concentradas nas mãos de poucos proprietários privados, que criam as pautas de discussão, distorcem fatos e com isto procuram influenciar a opinião das pessoas. Este poder tem sofrido alterações importantes recentemente, principalmente por dois fatores: primeiramente, em alguns países como a Argentina, Bolívia, Equador, Reino Unido, têm discutido o tema e estabelecido limites à concentração de poder nos meios de comunicação.

---

<sup>9</sup>Supremo Tribunal Federal no Brasil.

Parte da Europa continental tem, há mais tempo, uma legislação que limita os abusos privados e a concentração dos meios de comunicação o que, entretanto, vem sendo comprometido; um outro aspecto é o fato da internet permitir o surgimento de meios difusos de informação alternativa, o que têm, também, limitado o abuso do poder privado concentrado. Importante lembrar que é cada vez menor o acesso a estes meios de comunicação por parte de jovens. As gerações mais recentes se informam, muitas vezes, quase que exclusivamente pela internet, acessando blogs, vlogs, facebook e outras redes sociais. Não sejamos, entretanto, demasiado otimistas quanto a estes meios, que são fortemente controlados e vigiados, tanto pelo Estado como pelas grandes empresas privadas. Se de um lado podemos dizer e mostrar o que antes permanecia oculto, de outro lado o controle sobre a vida das pessoas é cada vez maior e sufocante. Como observa Zizek (2004), os argumentos de Hitler se mostraram mais convincentes e ganharam a opinião pública na Alemanha, na década de 1930. Mesmo que seja claro, que não se tratavam de argumentos racionais, mas de estratégias variadas e sofisticadas, para cooptar, envolver as pessoas, em um discurso ideologizado (ideologia enquanto distorção proposital), com uso da emoção e da estética; a busca da vitória do projeto

capitalista conservador, ultra nacionalista e racista, por meio de técnicas de manipulação, encobrimento e distorção do real, foi eficaz em ganhar o apoio de uma parcela expressiva da população, naquele momento;

b) Entretanto, neste estágio, não bastava ao nazismo (e aos fascismos), que seus argumentos vencessem eleições ou plebiscitos. Lembremos que os nazistas fizeram uma representação expressiva no parlamento, o que possibilitou a eleição de Hitler como chanceler. O adversário político não poderia continuar sendo um mero adversário, o que poderia permitir que ele chegasse ao poder em um outro momento. *O projeto de poder era (ou continua sendo) totalizante. Logo, o adversário foi transformado em inimigo.* Hoje criaram-se adversários que representam a mesma coisa, o mesmo projeto, exterminando ideologicamente ou criminalizando quem representa uma alternativa real de poder. Os exemplos são muitos: Republicanos e Democratas nos EUA ou partidos de centro-direita e centro-esquerda na Europa. O projeto é o mesmo com variações de estilo, discurso e forma. Ou seja, o projeto de “democracia” liberal é também totalizante, mas de uma forma mais sutil, onde adversários permitidos alternam nomes no poder (com basicamente o mesmo projeto) enquanto as alternativas reais de poder são encobertas, desmoralizadas

ou criminalizadas (o inimigo político é transformado em criminoso; ou imoral; ou pecador; ou antigo, ultrapassado; ou louco). Percebam isto, diariamente, na grande mídia no Brasil. Como o outro, o não permitido, o que foge do padrão, é tratado. Percebam como as políticas que não se adequam ao padrão liberal são expostas nos jornais das grandes redes de TV. É fácil notar, se estiver atento, a pretensão totalitária (totalizante), onde tudo que não é o padrão (de democracia, de economia, de política) deve ser extirpado por meio de sua ridicularização ou outros procedimentos. O projeto de poder do chamado “neoliberalismo” é um projeto totalizante. Note que a hegemonia liberal foi construída ao lado do discurso do “fim da história” de Francis Fukuyama (1992). A tese era (ou ainda procura ser) de que a história acabou com a derrota da esquerda (do comunismo e do socialismo real). Há UM projeto vencedor, uma economia possível, um direito possível, uma sociedade possível. A diferença do projeto totalizante da extrema direita (nazista e fascista) da década de 1930, é que o discurso agora vem acompanhado de palavras como “direitos humanos” (de propriedade e liberdade empresarial); e “democracia representativa”, onde escolhemos variações de um mesmo tema, de um mesmo projeto. Qualquer partido que coloquemos no poder por meio do nosso

voto fará o mesmo, com variações de discurso, estilo e formato. As diferenças permitidas são cada vez menores. Os partidos, grupos, movimentos sociais, ideias, que representam efetivamente algo diferente passam a ser cada vez mais criminalizados, excluídos, ou combatidos pelos “meios de comunicação”, por meio de uma manipulação de extrema radicalidade. Estamos mergulhados em uma guerra ideológica, e esta pode ser facilmente percebida na imprensa brasileira: TV, rádio, jornais e revistas;

*c) Depois de transformar o adversário político em inimigo, o seguinte passo será o de sua subalternização. O outro não é um adversário ou inimigo que tenha a mesma estatura moral ou racional. Este outro então, inimigo, é subalternizado, desmoralizado e animalizado;*

*d) O passo seguinte: surge o discurso da pureza moral (e ou racial, política, etc). O puro é extremamente perigoso. Lembremos uma passagem extremamente elucidativa presente na Bíblia. Aquele que se julga puro, é justamente aquele que é capaz de apedrejar. O discurso da pureza é a antessala do extermínio em massa. O puro tem como contrário o não puro: começa a coisificação do outro;*

*e) O próximo passo será a geração sistemática do medo. Percebam como é atual e permanente*

este processo. Este outro, adversário, transformado em inimigo, subalternizado, animalizado e coisificado, agora é transformado na grande ameaça a tudo o que mais prezamos. Neste momento seremos todos amedrontados, diariamente, continuamente;

*f) A seguir, um fato. O estopim. É quando este “outro” pratica um ato visível para todos. Quando o que temíamos se torna realidade: o passo seguinte é o extermínio e a violência sem limites.*

### **2.3.Linearidade histórica**

A ideia de linearidade histórica, ainda estudada nas escolas modernas pelo mundo afora cria a ideia de que existe um caminho a ser percorrido em direção ao desenvolvimento (progresso, evolução) e que as diversas sociedades estariam em graus distintos de evolução. Note-se que podemos encontrar a expressão em diversas civilizações. Mas, o reconhecimento de diversas civilizações ocorre geralmente no tempo. Ou seja, em tempos distintos temos civilizações distintas: o Egito antigo; a Índia; China; Gregos e Romanos, etc. Este geralmente é o formato dos livros didáticos em nossas escolas modernas. Ou seja, a Índia, a China, a Grécia, o Egito, foram importantes civilizações. Se elas foram, qual atualmente é?

É mais difícil encontrar referências à existência de civilizações distintas convivendo em um mesmo momento. Quando isto ocorre, não há em geral uma referência a uma convivência entre

estas civilizações mas um confronto de civilizações. Desta forma, uma delas estará sendo superada pela outra. Ou seja, de novo, o outro diferente é sempre subalternizado. O confronto entre um oriente (eles) e um ocidente (nós) é um dos motes modernos, onde o outro oriental, muçulmano ou asiático, é apresentado como perigoso, atrasado. É comum as referências na imprensa “livre” sobre as violências do oriente perigoso. O Irã dos Aiatolás; a China autoritária; a Coréia do Norte; a Arábia Saudita, todos estados que não chegaram à modernidade, pois não incorporaram os valores de “democracia” e “direitos humanos” do ocidente evoluído, desenvolvido. Não há portanto, geralmente, civilizações convivendo de forma não hegemônica, como projetos distintos e possivelmente complementares. Há sempre a pretensão de uma civilização suplantar a outra. Em outras palavras, há um projeto civilizatório, que todos devem seguir para serem desenvolvidos, e este projeto é o ocidental. Com isto perdemos a possibilidade de compreensão da história de outras civilizações, e como, e porque, por exemplo, os fundamentalismos religiosos se manifestam (seja cristão, muçulmano ou judeu). Perdemos a dimensão de compreender a África hoje, fruto da violência e saques permanentes dos invasores, e como a pluralidade de perspectivas de mundo foi encoberta, exterminada, deturpada, e como ainda se encontra oculta. Ou perdemos mesmo a compreensão de como a Arábia Saudita se transformou em um estado moderno, com uma moderna monarquia absolutista.

Nesta linearidade histórica, ouvimos absurdos como a

expressão de modernidade tardia, ou capitalismo tardio, como se alguns países do continente “americano”, por exemplo, que foram chaves na construção do mundo capitalista moderno, só agora chegassem à modernidade e ao capitalismo evoluído. Ora, se existe este sistema econômico, ele se construiu enquanto tal, justamente com a exploração dos recursos naturais da América, África, Ásia e Oceania, e com a colonização, opressão e incontáveis violências contra os povos originários destes continentes. O capitalismo moderno não é mais Suécia ou os Estados Unidos, do que a Somália, o Paraguai, o Brasil, Burkina Faso, Congo ou México, ou qualquer outro estado nacional que se constituiu a partir do projeto moderno e se inseriu neste projeto com papéis distintos, alimentando o sistema com mão de obra escrava e/ou barata; com recursos naturais, ou como consumidor destes recursos ou do produto no qual estes recursos foram transformados. Este sistema só foi possível por que se constituiu enquanto um sistema global de exploração, guerras coloniais, exploração, escravidão e colonialidades.

Toda vez que escutamos expressões como “países desenvolvidos”, “países emergentes”, “em desenvolvimento”, “desenvolvidos”, está presente, é claro, um modelo de desenvolvimento. Há um caminho que todos devem seguir para chegar até ao desenvolvimento, e o modelo de desenvolvimento está posto. Poderíamos visitar Hegel, como filósofo moderno, em meio a quase todos os outros filósofos modernos ou modernizados conhecidos, e concluir que, a grande meta é nos tornarmos, todos nós, germâ-

nicos. Como isto é impossível, passaremos os tempos procurando copiar, imitar o grande civilizado.

## **2.4.Universalismo europeu**

A partir da uniformização, do pensamento binário subalterno e da concepção linear da história, a lógica moderna vai se revelando. Se tudo precisa ser uniformizado, se a diferença e a diversidade devem ser ocultadas; se há sempre um “nós” superior, e um “eles” inferior; e se este “nós” superior na sua missão de padronizar, uniformizar, exerce uma função civilizatória, logo, a conclusão seguinte é que, este projeto único, linear e totalizante, tem a pretensão de, claro, ser universal. Esta é sua vocação, ou poderíamos dizer, numa forma ideológica (aqui empregado o termo ideológico como distorção e encobrimento proposital), a pretensão de universalidade da civilização, da filosofia, das epistemologias, da religiosidade e das ciências modernas ocidentais, faz parte da essência desta modernidade. Se enquanto projeto, a modernidade, o universalismo de tudo produzido por este ocidente, é uma meta, enquanto ideologia, o universalismo europeu enquanto um universalismo universal é da essência desta mesma modernidade.

## **3.CONCLUSÃO**

Ao pensar em um novo constitucionalismo, é necessário transcender a diversidade de culturas, de linguagens, de pensa-

mentos e de formas de viver de cada grupo, por menor que seja, uma vez que todas as pessoas são a expressão da sua própria vivência, inseridas em uma gigantesca multiplicidade de povos.

No final do ciclo da Modernidade, é preciso repensar o fenômeno do direito à diversidade cultural do ser humano, seja ele indígena, africano, muçulmano, judeu, árabe, homossexual, transexual, pertencente a minorias diversas, etc., deixando-se para trás os ensinamentos do aparato “moderno”, porém antigo, que buscou a uniformidade para o reconhecimento merecimento de uma cidadania controlada.

O novo constitucionalismo chega, então, para conhecer a linguagem do consenso em uma era onde a diversidade cultural, até então excluída em nome da uniformidade, passa a ser o centro das questões políticas de uma sociedade plural, onde diferentes formas de produção, de propriedade e de constituição de família predominam.

A Bolívia é um exemplo de processo de transformação em direção à construção de um espaço onde o direito à diversidade cultural se torna realidade. O Equador também avança de forma radical no sentido de se construir um constitucionalismo que acomode essa diversidade de forma justa.

A troca de experiências, a ausência de imposições e o respeito a formas diferentes de pensamento passam a coexistir em uma sociedade onde ninguém corre o risco de perder a sua identidade. Nesse espaço, nenhum arranjo tem caráter definitivo, muito menos uniforme, uma vez que os membros de cada grupo

são únicos, mudam constantemente e evoluem em diversos aspectos.

Então, o novo constitucionalismo revela e supera o universalismo europeu abrangendo o reconhecimento (ou melhor, conhecimento) das pessoas por meio de diálogos interculturais, de maneira que as vozes de distintos lugares possam ser ouvidas, os fatos considerados, e reconsiderados com o passar do tempo, fazendo prevalecer uma dignidade da diversidade para as pessoas, acima de tudo.

Há uma percepção crescente de que a mutilação das peculiaridades e diferenças, tendo como consequência uma falsa uniformidade, nada mais é do que uma inútil insistência na manutenção de uma modernidade e de um constitucionalismo moderno, que não responde à necessidade de conhecimento dos outros, da alteridade, para além da lógica do simples reconhecimento.

O novo constitucionalismo é, portanto, a fundação de um espaço de diversidade, tanto como direito individual como direito coletivo, com valores de autonomia e diálogo em busca de consensos sempre renováveis, superando a lógica do multiculturalismo (e do reconhecimento), para, por meio de criação de espaços de diálogos interculturais, possamos construir um conhecimento transcultural, ou, em outras palavras, um universalismo comum, um universalismo universal.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Rubem. **O velho que acordou menino**. Editora Planeta, São Paulo, 2005.

BADIOU, Alain. **São Paulo: a fundação do universalismo**. Editora Boitempo, São Paulo, 2009.

DUSSEL, Enrique. **1492: el encobrimiento del outro – hacia el origen del mito de la modernidade**. La Paz, Bolivia, Editora Plural, 1994.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem**. Editora Rocco, São Paulo, 1992.

SEMELIN, Jacques. **Purificar e destruir: usos políticos dos massacres e dos genocídios**. Editora Difel, Rio de Janeiro, 2009.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **As revoluções Africanas – Angola, Moçambique e Etiópia**. Editora Unesp, São Paulo, 2012.

ZIZEK, Slavoj. **Plaidoyer en faveur de l'intolerance**. Ed. Climats, Castelanau-le-Lez, 2004.

# **MECANISMOS ESTADUAIS DE TITULAÇÃO DO TERRITÓRIO QUILOMBOLA COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DO ARTIGO 68 DO ADCT.**

Ana Carolina Gusmão da Costa<sup>1</sup>

Laura Alves de Oliveira<sup>2</sup>

## **RESUMO**

As comunidades quilombolas possuem proteção jurídica por se tratarem de povos tradicionais que detém o direito ao reconhecimento e titulação de seu território. A discussão acerca dos direitos garantidos constitucionalmente às comunidades remanescentes de quilombos se faz cada dia mais importante, pois apesar de garantidos eles são rotineiramente violados. Pretende-se analisar o tema e oferecer alternativas para a construção de um novo paradigma para a efetividade deste direito em um contexto de garantia dos Direitos Humanos.

---

<sup>1</sup>Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2011). Atualmente trabalha na Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania de Minas Gerais. Possui pós-graduação em Direitos Humanos pelo Instituto Claretiano, e em Estudos Diplomáticos pelo Centro de Estudos de Direito Internacional- CEDIN. É mestranda na PUC Minas. [gusmaoanacarolina@yahoo.com.br](mailto:gusmaoanacarolina@yahoo.com.br)

<sup>2</sup>Mestranda pela PUC Minas. Advogada. [Laura.direito@hotmail.com](mailto:Laura.direito@hotmail.com)

**Palavras-chave:** direito quilombola, direito à propriedade, direitos humanos, titulação de terras.

### **ABSTRACT**

Quilombo communities have legal protection because they are traditional people has the right to recognition and titling of their territory. The discussion about the rights constitutionally guaranteed to the former quilombo communities becomes increasingly important, because although they are guaranteed routinely violated. We intend to analyze the subject and provide alternatives to building a new paradigm for the realization of this right in the context of ensuring human rights.

**Keywords:** quilombo right, right to property, human rights, land titling.

## 1. INTRODUÇÃO

O direito quilombola se torna mais relevante a cada dia que passa, uma vez que por meio dele é possível trabalhar a reparação das injustiças cometidas contra pessoas negras que foram reduzidas a escravas por mais de 300 anos no Brasil. Apesar de serem previstos na Constituição da República de 1988 bem como em outros diplomas legais, esses direitos ainda são pouco verificados na prática.

Dentre os direitos fundamentais à existência digna de todos os cidadãos e, sobretudo dos quilombolas, trabalharemos no presente texto sobre o direito ao reconhecimento e proteção dos territórios quilombolas. A Constituição da República garante o direito de propriedade do território a esses grupos, mas, muitas vezes a efetivação desse direito se estende por anos tendo em vista a excessiva quantidade de burocracia e também em razão de interesses políticos e econômicos.

Nesse sentido, existem vários estados que possuem legislação própria visando justamente diminuir esse tempo e buscar a efetivação desse direito tão caro a todos nós e que traz junto de si outros direitos tão importantes quanto, tais quais: o direito à moradia, à segurança, à educação, à liberdade religiosa e à saúde. Acerca da efetivação desses direitos é importante o investimento em termos de vontade política e empoderamento dos integrantes dessas comunidades a fim de que seja conquistada a igualdade material desse grupo tão vulnerabilizado. Pretende-se tratar

da experiência do estado do Pará, que consegue titular as terras pertencentes às comunidades quilombolas com rapidez e dialogando com as lideranças quilombolas, bem como trabalhar os desafios que o estado de Minas Gerais ainda deve enfrentar para que possa efetivar os direitos fundamentais dos quilombolas que aqui vivem.

## **2.COMUNIDADES QUILOMBOLAS**

Quilombo é um termo da língua banta que originalmente era usado para se referir a lugares de descanso e passagem de povos nômades e também aos acampamentos de grupos que realizavam comércio de escravos. Durante os séculos em que a escravidão era realidade no Brasil, a palavra quilombo recebeu nova acepção, e “passou a significar os locais de resistência nos quais os escravos buscavam refugio, afastando-se das práticas violentas pelos senhores de engenho”(ESCRITÓRIO DE DIREITOS HUMANOS, 2008, p. 15-16.)

O termo quilombola foi apropriado, de maneira simplista pelos colonizadores durante muito tempo para se referir aos escravos fugidos, que se agrupavam e se isolavam em áreas na maioria das vezes de difícil acesso, resistentes a política escravagista. Porém, desde o período colonial, conforme Bandeira Dantas esclarece, essa acepção já se desvirtuava da concepção dos próprios negros.

A palavra quilombo, portanto, não se re-

fere apenas a esconderijo de escravos fugidos. Essa era a acepção dada ao termo pelos colonizadores. A palavra quilombo origina-se etimologicamente da língua africana *quimbundo*, em que a palavra *kilombo* tem, entre outros, significados de povoação, união. (BANDEIRA, 2002, p. 217)

Podemos definir Remanescentes de Quilombo, como segmentos negros em diferentes regiões e contextos, herdeiros de um legado cultural e material que lhes conferem uma referência presencial no sentimento de ser e pertencer a um lugar e a um grupo específico considerando o seu conteúdo histórico. Dessa forma, a determinação de uma Comunidade Remanescente Quilombola, além do âmbito objetivo, grupo com trajetória histórica própria, de relações territoriais específicas e com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida, também deve atender a um critério subjetivo, de autodeterminação. Vale destacar que estas comunidades podem estar em áreas rurais ou urbanas. Define o decreto nº 4887/2003 em seu artigo 2º:

Art. 2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

§ 1º Para os fins deste Decreto, a caracteri-

zação dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante auto definição da própria comunidade. (BRASIL, 2013)

Em resumo significa dizer que para ser considerada comunidade quilombola, o grupo deve se reconhecer como tal e não ter essa característica imposta a ele. Nesse sentido, tem se que:

A identidade étnica de um grupo é a base para sua forma de organização, de sua relação com os demais grupos e de sua ação política. A maneira pela qual os grupos sociais definem a própria identidade é resultado de uma confluência de fatores, escolhidos por eles mesmos: de uma ancestralidade comum, formas de organização política e social a elementos linguísticos e religiosos. (COMUNIDADES, 2015.)

Com o fim da escravidão, a condição do negro foi pouco alterada. Em 1888, apesar de não existir mais a figura do escravo, nenhuma medida foi tomada para inseri-lo de maneira adequada e justa na sociedade brasileira. Dessa forma, o negro continuava sendo excluído, discriminado e explorado. Ainda nesse momento, continuava a formação de quilombos, como forma de resistência às diversas formas de violência existentes e preservação cultural.

Nesse sentido, devemos nos apropriar do critério de diferença para construir uma igualdade de direitos, diante da inexistência de uma política de transição para inclusão social das

comunidades quilombolas. No caso destas comunidades, uma discrepância de tratamento e de acesso aos seus direitos que só pode ser ultrapassada se pensarmos de acordo com outro paradigma, a partir do reconhecimento dessas diferenças para garantir uma maior acessibilidade e efetividade de direitos. Por isso, a relevada importância das políticas afirmativas e de outros programas destinados a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades. O tratamento especial que tem sido dedicado a essas comunidades, sobretudo após a Constituição de 1988 e o Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010), instrumentos de efetivação do Estado Democrático de Direito. Nas palavras de Boaventura de Souza Santos:

Perante isto, há que se buscar uma nova articulação entre políticas de igualdade e políticas de identidade. Antes de mais, há que se reconhecer que nem toda a diferença é inferiorizadora. E, por isso, a política de igualdade não tem de se reduzir a uma norma identitária única. Pelo contrário, sempre que estamos perante diferenças não inferiorizadoras, a política de igualdade que as desconhece ou descaracteriza, converte-se contraditoriamente numa política de desigualdade. Uma política de igualdade que nega as diferenças não inferiorizadoras é, fato, uma política racista. Como vimos, o racismo, tanto se afirma pela absolutização das diferenças como pela negação absoluta das diferenças. (...) Daí, o novo meta-direito intercultural que, em meu entender, deve presidir a uma articulação pós-colonial e multicultural das políticas de igualdade e de identidade: temos o direito a ser iguais sempre que a diferença nos inferioriza; temos o direito de ser dife-

rentes sempre que a desigualdade nos descaracteriza. (SANTOS, 2006, p. 313.)

### **3.DA PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO TERRITÓRIO QUILOMBOLA**

Em grande parte, a principal luta das comunidades quilombolas hoje é pela garantia da posse de suas terras e reconhecimento da propriedade de seu território. Formalmente, esse processo de reconhecimento da propriedade e emissão dos devidos títulos que lhe são cabíveis é chamada de titulação de terras. A garantia a esse direito foi dado pela Constituição Federal de 1988, no chamado Ato das Disposições Constitucionais Transitórias em seu artigo 68, o Brasil comprometeu-se em emitir o título das terras que são cabíveis aos quilombolas:

Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. (BRASIL, 1988.)

Para comunidades tradicionais, a terra possui um significado completamente diferente da que ela apresenta para a cultura hegemônica. Não se trata apenas de espaço para a moradia, que pode ser trocada pelo indivíduo sem maiores traumas, mas sim do elo que mantém a união do grupo, e que permite a sua continuidade no tempo através de sucessivas gerações, possibilitando a preservação da cultura, dos valores e do modo peculiar

de vida da comunidade étnica. Entende-se por território a ser reconhecido, delimitado, demarcado e titulado aquele necessário à reprodução física, sociocultural das comunidades quilombolas. Devendo, englobar os espaços de moradia, de conservação ambiental, de exploração econômica, das atividades socioculturais, inclusive os espaços destinados aos cultos religiosos e ao lazer, considerando a noção de territorialidade da própria comunidade.

Privado do território, o grupo tende a se dispersar e a desaparecer, em razão dos interesses econômicos. Portanto, não é só a terra que se perde, pois a identidade coletiva também periga sucumbir. Dessa forma, não é exagero afirmar que quando se retira a terra de uma comunidade quilombola, não se está apenas violando o direito à moradia dos seus membros. Muito mais que isso, se está cometendo uma violação de direitos humanos.

É preciso enfatizar que o ser humano não é um ente abstrato e desenraizado, mas uma pessoa concreta, cuja identidade é também constituída por laços culturais, tradições e valores socialmente compartilhados.

Nos grupos tradicionais, caracterizados por uma maior identidade cultural e por uma ligação mais orgânica entre os seus membros, estes aspectos comunitários tendem a assumir uma importância ainda maior. Por isso, a perda da identidade coletiva para os integrantes destes grupos costuma gerar crises profundas, intenso sofrimento e uma sensação de desamparo e de desorientação.

Assim, é possível traçar com facilidade uma ligação entre

o princípio da dignidade da pessoa humana – epicentro axiológico da Constituição de 88 – com o art. 68 do ADCT, que almeja preservar a identidade étnica e cultural dos remanescentes de quilombos. Isto porque, a garantia da terra para o quilombola é pressuposto necessário para a garantia da sua própria identidade. Desta forma, não é apenas o direito dos membros de cada comunidade de remanescentes de quilombo que é violado quando se permite o desaparecimento de um grupo étnico. Perdem também, todos os brasileiros, das presentes e futuras gerações, que ficam privados do acesso a um “modo de criar, fazer e viver”, que compunha o patrimônio cultural do país (art. 215, caput e inciso II, Constituição Federal, 1988).

#### **4.MECANISMO DE TITULAÇÃO DE TERRAS**

Dissemos anteriormente que o direito à propriedade e posse dos territórios quilombolas já é garantida pela Constituição da República de 1988, nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias. Para que esse direito seja materializado, porém, é necessário que haja um procedimento de certificação, identificação e delimitação, consulta a órgãos públicos, desintrusão e titulação dessas terras. Esse processo em sua integralidade é chamado de titulação das terras.

Existem na esfera do poder executivo diversos órgãos a nível federal e estadual que possuem competência para lidar com a titulação das terras e também da assistência técnica e jurídica das comunidades, a fim de que o direito à moradia digna seja

realidade. Dentre elas, a que nos interessa neste momento é o INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, órgão do governo federal responsável pela titulação das comunidades quilombolas de Minas Gerais. O INCRA é o responsável “pela delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes de comunidades quilombolas”. (ESCRITÓRIO DE DIREITOS HUMANOS, 2008, p. 28.)

Existem entraves políticos e burocráticos que tornam o processo de titulação das terras excessivamente demorado e perigoso para as comunidades. Como as comunidades remanescentes de quilombolas geralmente se encontram em territórios conflituosos, quanto mais tempo demora a titulação de terra, mais tempo essas pessoas ficam em situação de insegurança.

Segundo a Fundação Cultural Palmares, atualmente existem 2.606 comunidades quilombolas no país e a emissão de 2194 certidões de reconhecimento (FUNDAÇÃO PALMARES, 2015). A seguir, abordaremos como se dá em Minas Gerais o procedimento necessário para titulação das terras das comunidades remanescentes de quilombo.

#### **4.1.Procedimento de titulação junto ao INCRA**

Para que uma comunidade quilombola possa ter suas terras tituladas, é necessário que ela realize vários procedimentos junto à Fundação Cultural Palmares e ao INCRA e também a órgãos estaduais, caso tenham sido previamente criados para esse fim. Primeiramente a comunidade tem que ser certificada como

comunidade quilombola. Quem faz essa certificação é a Fundação Cultural Palmares, a partir do pedido das comunidades nesse sentido.

A certificação é consequência da autodefinição da comunidade como remanescente de quilombo, cujo fundamento legal está na Convenção 169 da OIT, que foi incorporado em nossa legislação por meio do Decreto nº 5051/2004 e Decreto Legislativo nº 143/2002. O pedido deve ser feito pela ata de assembleia realizada pela Associação, caso esta já exista, ou por meio de documento comprovando reunião ocorrida na qual a maioria dos integrantes declare que a comunidade é remanescente de quilombo. (QUILOMBOLAS, 2015).

Após o pedido, a Fundação Cultural Palmares emitirá uma Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos. A autodefinição da comunidade é algo muito relevante, haja vista as consequências que ele traz. Por serem muitas as comunidades que se situam em locais de conflito agrário, a certificação pode ser vista como a declaração de uma guerra com os fazendeiros locais. Por esse motivo o pedido de certificação deve vir da própria comunidade e ser documentado. (ESCRITÓRIO DE DIREITOS HUMANOS, 2008).

Em seguida a solicitação de abertura de procedimentos administrativos visando à regularização das terras é feito junto ao INCRA, que é o órgão responsável direto pela identificação e delimitação das terras. Para que essa solicitação seja feita é necessário apresentar a Certidão de Registro emitida pela Funda-

ção Cultural Palmares. É neste momento que é elaborado o RTID – Relatório Técnico de Identificação e Delimitação. Por se tratar de procedimento técnico de alta complexidade que envolve profissionais de diversas áreas, a elaboração deste relatório é de alto custo e demora tempo considerável para ficar pronto, o que prejudica no tempo de conclusão do procedimento. (ESCRITÓRIO DE DIREITOS HUMANOS, 2008).

Após a elaboração do Relatório, o INCRA irá publicar em Diários Oficiais da União e do Município a delimitação da comunidade quilombola, na qual constarão “os registros incidentes sobre as terras consideradas suscetíveis ao reconhecimento e demarcação” (ESCRITÓRIO DE DIREITOS HUMANOS, 2008, pag.36). Ao mesmo tempo em que realiza a publicação, o INCRA deverá encaminhar o RTID aos órgãos públicos que possam demonstrar interesse por essa área, tais como: o IBAMA, a FUNAI, dentre outras. Essa medida visa integrar os interesses da comunidade e do Estado, visando a sustentabilidade da comunidade.

A fase seguinte é a de desintrusão, que em síntese significa retirar as pessoas que não são quilombolas da comunidade quilombola. Conforme dissemos anteriormente, é comum haver particulares ou empresas funcionando nas terras quilombolas. Nessa fase pode ocorrer a desapropriação, compra e venda pelo Estado ou reassentamento de famílias não quilombolas. (ESCRITÓRIO DE DIREITOS HUMANOS, 2008).

Por fim, após todo esse procedimento é entregue o título que demonstra que aquelas terras pertencem à associação da co-

munidade quilombola. Importante salientar que o título não é entregue a cada um dos membros da comunidade, mas sim da comunidade como um todo. São características desse título: a inalienabilidade, a imprescritibilidade, a impenhorabilidade e a proibição de se dividir a terra entre os membros da comunidade, de forma que ela pertencerá a todas as pessoas que ali residem.

## **5.OS DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À TITULAÇÃO DOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS**

Faz-se necessário para a titulação das terras de remanescentes de quilombos a autodeterminação da comunidade como quilombola. A declaração desta autodeterminação deverá ser encaminhada à Fundação Cultural Palmares<sup>3</sup>,este órgão então emite uma certificação, a Certidão de Autoreconhecimento, dando reconhecimento público à autodeterminação da comunidade.

No exercício desta fase há dificuldade de acesso ao interior das políticas públicas que atuam no auxílio da organização das associações quilombolas e na promoção dos direitos quilombolas, como exemplo o Escritório de Direitos Humanos. Não obstante, há também a demora da Fundação Palmares na emissão das certificações e a dificuldade de acesso das comunidades a este

---

<sup>3</sup>Geralmente esta declaração de autodeterminação é encaminhada em forma de ata da associação quilombola para a Fundação Cultural Palmares, porém não há impedimentos legais que comunidades que ainda não possuem associação legalmente constituída realizem este requerimento.

órgão, posto que inexistente sede na maioria dos estados, inclusive em Minas Gerais.

Lembramos que a certificação emitida pela Fundação Palmares não concede direito de propriedade, porém é um importante documento para pleitear a manutenção de posse, visto que se a comunidade for retirada perde-se o objeto para que o INCRA realize a titulação. Portanto, deve ser garantida a proteção da posse para que a comunidade não fique desassistida até a conclusão deste processo que se finaliza com a emissão do título de propriedade em prol da comunidade quilombola.

De forma subsequente é aberto processo no INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, nos termos do Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta o artigo 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, definindo o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. Esse processo de titulação muitas vezes prolonga-se por diversos momentos, são diversas as etapas, desde o pedido da comunidade até o registro do título das terras. Buscaremos aqui, explicar cada momento desse processo de forma sucinta.

No curso deste processo será elaborado o do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) do território, o qual é formado por um conjunto de documentos, dentre eles o Relatório Antropológico. A etapa subsequente é a de recepção, análise e julgamento de eventuais contestações, aprovado em definitivo

esse relatório, o INCRA publica uma portaria de reconhecimento que declara os limites do território quilombola. Por fim, ocorre a regularização fundiária, com desintrusão de ocupantes não quilombolas mediante desapropriação e/ou pagamento de indenização e demarcação do território. O processo culmina com a concessão do título de propriedade à comunidade, que é coletivo, pró-indiviso e em nome da associação dos moradores da área, registrado no cartório de imóveis, sem qualquer ônus financeiro para a comunidade beneficiada. (INCRA, 2013.)

Em Minas Gerais há cerca de 480 comunidades quilombolas catalogadas pelo CEDEFES- Centro de Documentação Elóy Ferreira da Silva - destas, até a presente data foram certificadas 193 comunidades (FUNDAÇÃO PALMARES, 2015), porém apenas uma comunidade foi titulada, a comunidade Porto Roriz, que foi deslocada de seu território para construção da Usina Hidrelétrica de Irapé.

Há estados em processo avançado de titulações: São Paulo, Pará, Piauí, Maranhão e Rio Grande do Norte, já que possuem procedimentos estaduais próprios e processo simplificado para esta finalidade, destinando recursos próprios para a execução desta política<sup>4</sup>. Assim, urge a criação de via estadual de regulari-

<sup>4</sup>Decreto n.º 42.839, de 4 de fevereiro de 1998 – São Paulo. Neste estado, das 35 comunidades quilombolas, 30 já tiveram seu território titulizados.

Decreto n.º 3.572, de 22 de julho de 1999- Pará. Este estado dispensa em seu procedimento a elaboração de estudos antropológicos para a titulação de territórios quilombolas.

Lei Ordinária n.º 5.595, de 1 de Agosto de 2006- Piauí

Lei n.º 9.104, de 09 de junho de 2008- Rio Grande do Norte

zação fundiária quilombola em Minas Gerais, considerando que a competência para tal política é comum a todos os entes federativos.

De forma preponderante a grande inviabilidade da titulação são os procedimentos do processo previstos pelo Decreto nº 4.887/2003, cabe ressaltar se tratar de um entrave legal, pois seria injusto deixar de reconhecer a capacidade técnica dos servidores desta instituição. Como citado, compõe o RTID um relatório antropológico, esta peça tem custo médio de elaboração de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), assim, por ano, se realizam um número irrisório de estudos antropológicos devido à ausência de recursos. Estes são demasiadamente burocráticos, a título de exemplo cita-se a comunidade Brejo dos Crioulos<sup>5</sup>, que aguarda há mais de 15 anos a titulação, sendo considerado o processo em fase mais avançada em Minas Gerais. Claro que devemos considerar a dificuldade desta instituição em trabalhar no contexto brasileiro, onde muitas destas terras não foram devidamente regularizadas, em uma realidade de grilagens, ocupações ilegais, ausência de caracterização das terras devolutas e inexistência das sucessões no registro dominial dos imóveis. Por fim, outra dificuldade encontrada é ausência de fonte orçamentária para o pagamento das indenizações dos possuidores do justo título da propriedade.

A titulação do território quilombola, por se tratar de processo complexo costuma durar por muitos anos. Durante esse

<sup>5</sup>A comunidade Brejo dos Crioulos está localizada na divisa dos municípios de São João da Ponte e Varzelândia, no Norte de Minas Gerais.

período, é frequente verificarmos causas de conflitos agrários envolvendo essas comunidades. Devemos considerar cada comunidade quilombola em sua trajetória própria com sua construção histórica, mas é comum que os membros da comunidade quilombola ao longo do tempo prestavam serviços à família do grande proprietário rural, que detém o poder político e econômico local, seja na condição de escravo, agregado ou empregado. Faz-se óbvio que quando este quilombo constituiu legalmente sua organização social e pleiteia o direito de reconhecimento de seu território (o qual o fazendeiro acredita ser de sua propriedade, muitas vezes possuindo título desta terra) isso irá ocasionar de forma majoritária um conflito agrário. Este conflito costuma envolver ameaças, agressões e em casos extremos homicídio.

Para evitar tais agravos, devemos ressaltar a importância do Programa de Proteção de Defensores de Direitos Humanos-PPDDH. Este programa busca proteger pessoas, organizações, grupos e movimentos sociais envolvidos na luta pela ética, pela democracia, pela justiça social e pelos direitos fundamentais dos cidadãos; garantindo a segurança e a continuidade do trabalho dos defensores sem retirá-los do seu meio social, trabalhando simultaneamente para desarticulação e a punição dos agressores.

Além do conflito agrário o Escritório de Direitos Humanos, em sua atuação, identifica conflitos gerados pela criação de unidades de conservação ambiental (por exemplo, reservas biológicas) dentro do território quilombola, fato que impossibilita a atividade extrativista exercida de forma sustentável e retira da

comunidade sua interrelação com o meio ambiente. Outra violação frequente é a instalação de atividades de mineração neste território, tal atividade comumente desmobiliza as relações sociais, implica em remoções das comunidades e gera grandes danos ambientais, resultado que também ocorre nas construções de barragens e hidroelétricas. Quanto aos quilombos urbanos, verificamos problemas relativos aos impactos dos grandes eventos no território, à especulação imobiliária que e às condições dignas de moradia.

Todo o processo de titulação, bem como demais ações ou empreendimentos que gerem impactos às comunidades tradicionais devem ser precedidos de consulta livre previa e informada de seus membros, de acordo com a Convenção 169 da OIT, norma que prevê ainda o direito à propriedade das terras tradicionalmente ocupada por povos tradicionais. Vejamos jurisprudência neste sentido:

A referida Convenção não versa apenas sobre povos indígenas, mas também sobre outros povos “cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial”.

Destaque-se que o artigo 14 da Convenção 169 prevê expressamente o direito à propriedade das terras tradicionalmente ocupadas, além de contemplar a obrigação dos Estados de instituírem “procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formu-

ladas pelos povos interessados”. Daí porque, pode-se afirmar que a Convenção 169 também confere suporte normativo para a edição do Decreto 4.887/03. E a referida Convenção por versar sobre direitos humanos, desfruta de hierarquia supralegal na ordem jurídica nacional, em conformidade com a mais recente orientação do STF nesta matéria. (JUSTIÇA FEDERAL DE SERGIPE, 2011).<sup>6</sup>

Verifica-se o aumento de processos judiciais de reintegração de posse ou emissão de posse contra comunidades quilombolas, que muitas vezes se quer são qualificadas como tal, fator que já resultou em ordens judiciais de remoções dessas comunidades. É evidente a necessidade de intervenção da Fundação Palmares em processo judicial referente aos territórios quilombolas, a intervenção de uma instituição vinculada ao Governo Federal gera o deslocamento de competência do processo para a Justiça Federal, juízo competente para apreciar questões quilombolas. Assim, se o processo tramita na Justiça Estadual, faz-se necessário solicitar o deslocamento de competência para a Justiça Federal. Consequentemente para a defesa das comunidades o órgão competente é a Defensoria Pública da União. Os processos referentes à posse ou propriedade de terras ocupadas por comunidades quilombolas devem ser sempre acompanhados pelo Ministério Público, em âmbito estadual ou federal.

Neste sentido cita-se jurisprudência relativa à ação de rein-

---

<sup>6</sup>Comunidade quilombola envolvida: Lagoa dos Campinhos - SE

tegração de posse, autos número 0005369-65.2010.4.01.3813, em trâmite na Justiça Federal, que conta como réus membros da comunidade quilombola Marobá dos Teixeira, localizada em Almenara- MG:

Considerando que o imóvel objeto da presente lide é considerado como área remanescente de quilombo, conforme informado às fls. 102/104, apresenta-se caracterizado o interesse da Fundação Cultural Palmares, em face de seus objetivos institucionais estabelecidos na Lei nº 7.668/88 que dispõe: [...] Desta forma, na qualidade de pessoa jurídica de direito público interno com atribuições atinentes à identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, tem-se que a Fundação Cultural Palmares insere-se no rol descrito no art.109, I, da CF/1988, razão pela qual exsurge a competência da Justiça Federal:

[...] Anote-se que a competência da Justiça Federal ressaí evidente ainda que se considere que a atuação da Fundação Cultural Palmares nestes casos se dê apenas como assistente e não na qualidade de litisconsorte. [...] Com esses fundamentos, dou-me por competente para apreciar o feito. Intimem-se as partes da presente decisão. Retifique-se o polo passivo para incluir a Fundação Cultural Palmares como assistente. Comunique-se imediatamente ao Juízo da Comarca de Almenara acerca do reconhecimento da competência da Justiça Federal. Remetam-se os autos ao Ministério Público Federal para manifestação. (JUSTIÇA FEDERAL DE MINAS GERAIS, 2010).

## **6.MECANISMO ESTADUAL DE TITULAÇÃO DE TERRAS**

Conforme dito anteriormente, o INCRA é o órgão competente em âmbito federal pela titulação das comunidades quilombolas, por expressa determinação do Decreto nº 4887 de 2003. Não obstante, a competência para promover e executar os procedimentos correlatos à regularização fundiária é comum e concorrente dos estados, municípios e distrito federal (QUILOMBOLAS, 2015). Nesse sentido, muitos estados já vêm promovendo a criação de leis e procedimentos próprios que visam diminuir o tempo de espera das comunidades para sua titulação e diminuir os riscos gerados por esse procedimento.

A seguir faremos breve análise acerca da experiência do estado do Pará no que tange ao procedimento estadual de titulação de terras quilombolas. Segundo dados fornecidos pela Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, até 2013 das 193 comunidades quilombolas tituladas no Brasil, 118 encontravam-se no Pará. São cerca de 60 títulos, haja vista alguns abrangerem várias comunidades (PARÁ, 2015). O Pará é o exemplo de que o mecanismo estadual de titulação de terras conjugado com o dialogo com as comunidades é o caminho mais curto para a efetivação de direitos dos quilombolas.

## 6.1 A experiência exitosa do Pará

O reconhecimento do direito de propriedade dos quilombolas por meio da inclusão do artigo 322 da Constituição Estadual do Pará foi uma grande vitória da sociedade civil, neste caso guiada pelo CEDENPA – Centro de Estudos e Defesa do Negro no Pará – que por meio do diálogo e da pressão política vem conseguindo grandes conquistas junto aos órgãos governamentais.

O Pará foi o primeiro estado a criar um mecanismo estadual para cuidar da titulação de terras quilombolas, por meio do Decreto 663, de 1992. Este decreto, apesar de não surtir efeitos práticos (a titulação das terras de alguma comunidade), foi relevante no sentido de inspirar os atos normativos hoje vigentes que permitem um procedimento mais célere e eficaz. Atualmente, a legislação estadual que orienta o procedimento estadual é a Lei Estadual n.º 6.165 de 02 de dezembro de 1998 e o Decreto n.º 3.572, de 22 de julho de 1999. (TRECCANI, 2006)

No estado do Pará o órgão responsável pelo processamento do pedido de titulação é o ITERPA – Instituto de Terras do Pará – e pode ser iniciado de ofício ou por requerimento dos quilombolas, mesmo que não exista associação constituída na comunidade. Ainda no que tange ao pedido inicial, é parte legítima para requerer as entidades legalmente constituídas que possuem em seu estatuto a competência para fazer tal pedido. Todo o procedimento é gratuito. (TRECCANI, 2006)

Ao requerimento deve ser juntado um mapa com a área

que se pretende seja reconhecida como quilombola. Caso a comunidade não tenha feito nenhum estudo nesse sentido, pode-se pedir que o ITERPA realize estudo georeferenciado que indicará as áreas pretendidas. No caso de comunidade que não possua associação própria, também é necessário a juntada da Certidão de Autodefinição da comunidade enquanto remanescente de quilombo. (TRECCANI, 2006)

Ato contínuo inicia-se a fase de documentação, durante a qual será realizada uma apuração técnica de eventuais falhas formais por parte do departamento jurídico do ITERPA. Em seguida, é aberto prazo para contestação, momento em que órgãos públicos e particulares podem apresentar óbices ao reconhecimento das terras. Isso deve ser feito mediante apresentação de laudo histórico-antropológico realizado por profissionais qualificados para tal e cujas custas devem ser suportadas por quem contesta o pedido de titulação. Caso haja contestação, o estado tem quatro meses para contratar estudo que comprove a condição quilombola da comunidade que pleiteia a titulação. O ITERPA é quem decide se o pedido de titulação deve continuar tramitando ou não. (TRECCANI, 2006)

Superadas as contestações, é feita a consulta aos Cartórios de Registro de Imóveis, a fim de verificar se as terras a serem tituladas possuem outros proprietários. Em caso positivo é feita a desintrusão das terras, por meio de compra e venda, desapropriação ou doação das terras. Após isso, é feito um levantamento sócio econômico da comunidade, que irá registrar o número de

famílias que será contemplada pela titulação das terras, as condições de saúde e educação e a atividade econômica predominantemente desenvolvida na comunidade. (TRECCANI, 2006)

Já na fase final do procedimento de titulação é realizada a demarcação da área que será titulada e a elaboração do memorial descritivo final, que deve ser analisado e aprovado pela comunidade. Por fim é realizado outro parecer acerca da legalidade de todo o procedimento de titulação, seguido da emissão do título que será assinado pelo governador, pelo ITERPA, pela liderança da comunidade quilombola e duas testemunhas e posteriormente registrado no Cartório de Registro de Imóveis. (TRECCANI, 2006)

## **7. CONCLUSÃO**

Minas Gerais é um estado cujas ações governamentais correlatas à titulação de terras são tímidas e insipientes. Das aproximadamente 480 comunidades quilombolas, apenas 193 foram certificadas pela Fundação Cultural Palmares e 01 (uma) recebeu a titulação de suas terras (SOUZA, 2015). Cuida-se da comunidade de Porto Coris, no Vale do Jequitinhonha que em 2004, apenas quatro anos após a titulação de suas terras ter sido concluída, se viu obrigada a sair de lá para a construção da hidrelétrica de Irapé (PORTO CORIS, 2015).

Já houve a iniciativa de deputados perante a Assembleia Legislativa, por duas vezes, de se criar um mecanismo estadual

de titulação de terras quilombolas<sup>7</sup>. Nas duas oportunidades, porém, os projetos foram arquivados. Uma norma regulamentando a competência estadual para titulação de terras seria de grande importância haja vista o desrespeito contumaz de direitos dos quase 115 mil quilombolas que vivem em Minas Gerais (MINAS, 2015). Atualmente, diversas demandas trazidas pelas lideranças dessas comunidades não são solucionadas porque a incerteza das concessionárias e até mesmo órgãos governamentais acerca da propriedade das terras são usadas como empecilho para o cumprimento dos serviços. Assim, muitas comunidades ainda não possuem energia elétrica, sistema de água e esgoto encanados (saneamento básico), acesso ao tratamento médico e odontológico e também a oportunidade de estudo e trabalho.

Estima-se que 98% das comunidades quilombolas se encontrem na área rural das cidades mineiras (SILVA, 2010). A falta de informações acerca dos direitos dos quilombolas faz com que os moradores das cidades e, em alguns casos até mesmo o poder público desrespeitem esses direitos, criminalizando o movimento social, tratando os quilombolas como invasores de terras, pessoas que descumprem a lei e que, portanto, não merecem cuidado do Estado.

Privados dos serviços básicos que garantem a vida digna de qualquer ser humano, muitos jovens dessas comunidades optam por viver e trabalhar nas cidades. Isso porque tem se que, predominantemente, as atividades econômicas desenvolvidas nas co-

<sup>7</sup>Projetos de Lei nº 883/2011 e nº 5.068/2014.

munidades quilombolas seja artesanal ou então agricultura para subsistência. A longo prazo, essa saída dos jovens das comunidades pode significar até mesmo no desfazimento das mesmas. Nesse sentido:

Nos dias de hoje, a população quilombola está entre um dos grupos humanos mais desprivilegiados do Brasil. Muitas comunidades estão ameaçadas de desaparecimento, devido à falta de perspectiva de geração de renda ou de subsistência que é constatada quase unanimemente pelos moradores dessas comunidades. Assim, parte da população jovem ou adulta segue em migração para os grandes centros urbanos, deixando para trás e sem perspectiva de volta permanente os idosos, mulheres e crianças. Como tentativa de permanência no local em que vivem as comunidades organizam-se principalmente em torno da atividade artesanal, do trabalho na lavoura e de pequenos serviços domésticos em residências próximas às regiões. (MINAS, 2015)

Não obstante a existência de órgãos estaduais que objetivam o auxílio jurídico e técnico aos quilombolas, não é possível pensar em efetivação de direitos humanos dos quilombolas sem que haja alternativas céleres e eficazes direcionadas para esse grupo. A existência de um mecanismo estadual de titulação de terras das comunidades quilombolas é uma necessidade real e urgente haja vista a propriedade da terra ser uma espécie de pré-requisito para que outros direitos fundamentais e tão importantes quanto à moradia sejam efetivados.

Ao longo do processo de titulação a comunidade quilombola também deverá estar protegida de impactos decorrentes de conflitos agrários, ambientais, econômicos e sociais. Para a completa satisfação dos direitos humanos o título do território quilombola deverá ser acompanhado de políticas sociais e de desenvolvimento econômico, que serão elaboradas e executadas a partir da autônoma demanda de seus destinatários.

Ao final do presente trabalho conclui-se que em termos de defesa dos direitos quilombolas o Brasil ainda caminha a passos lentos. Embora seja direito fundamental e, portanto, autoaplicável, o direito à moradia ainda é pouco observado quando se trata de comunidades remanescentes de quilombolas. Sabe-se que ainda é preciso avançar muito em termos de vontade política dos órgãos competentes pela titulação das terras, bem como conscientizar os próprios quilombolas acerca de seus direitos e deveres enquanto povo tradicional.

A experiência bem sucedida com o estado do Pará no que tange ao diálogo com as comunidades quilombolas e com os movimentos sociais organizados nos dá ideia do que pode ser alcançado por comunidades quilombolas de todo o país a respeito de efetivação de direitos humanos fundamentais. O mecanismo estadual de titulação de terras parece ser o mais eficiente e eficaz, uma vez que o estado é campeão nacional em número de titulações bem sucedidas.

O estado de Minas Gerais se apresenta deficitário no que diz respeito à efetivação dos direitos dos quilombolas e o quadro

atual é desanimador. Apesar de discutido na Assembleia Legislativa, os projetos de lei que criam o mecanismo estadual de titulação foram arquivados em momentos distintos, demonstrando a falta de preocupação dos políticos com a salvaguarda de direitos tão caros aos quilombolas.

Por fim, é importante termos em mente que tão relevante quanto à luta pelo reconhecimento e efetivação do direito à moradia, bem como a todos os direitos fundamentais dos quilombolas, é a conscientização das comunidades remanescentes de quilombos acerca dos mesmos. Conhecer seus direitos é o primeiro passo para garantir que os mesmos sejam efetivados no futuro. Assim, conhecendo seus direitos e dialogando permanentemente com sociedade civil e órgãos públicos (Ministério Público, Defensoria Pública da União, Fundação Palmares, entre outros), aos poucos é possível seja feita pressão política e conquista dos direitos fundamentais aqui debatidos.

## **REFERÊNCIAS**

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 1996

BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

*BRANDÃO, Adelino. Direito racial brasileiro: teoria e prática. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.*

BRASIL. Constituição Federal. 1988. **Diário Oficial da União** 05 out. 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).> Acesso em 25 out. 2013.

BRASIL. Decreto nº 4887 de 20 de novembro de 2003. Regula o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm).>. Acesso em 25 out. 2013.

BRASIL. Decreto nº 5051 de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. **Diário Oficial da União 19 abril 2004**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm).> Acesso em 25 out. 2013.

BRASIL. Decreto nº 3.551 de 04 de agosto de 2000. Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências. **Diário Oficial da**

**União 04 ago 2000.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3551.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3551.htm)>. Acesso em 25 out. 2013.

BRASIL. Lei 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. **Diário Oficial da União 20 de julho de 2010.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Atos2007-2010/2010/Lei/L12288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2007-2010/2010/Lei/L12288.htm)>. Acesso em 25 out. 2013.

BRASIL. Decreto 4887, de 20 de novembro de 2003. Regula o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União.** 20 nov. 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm)>. Acesso em 11 fev. 2015.

CEDEFES. **Comunidades quilombolas de Minas Gerais no século XXI – História e resistência.** Organizado por Centro de Documentação Elóy Ferreira da Silva. – Belo Horizonte: Autêntica/CEDEFES, 2008.

COMUNIDADES quilombolas de Minas Gerais. **Comissão Pró**

**Índio de São Paulo.** Disponível em: [http://www.cpisp.org.br/comunidades/html/brasil/mg/mg\\_quilombos\\_rurais\\_porto-coris.html](http://www.cpisp.org.br/comunidades/html/brasil/mg/mg_quilombos_rurais_porto-coris.html). Acesso em: 10 fev. 2015.

ESCRITÓRIO DE DIREITOS HUMANOS (MG). **Quilombos de Minas:** manual de orientação jurídica para a criação de associações quilombolas. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 2008. 92 p.

FUNDAÇÃO PALMARES. **Quadro geral de comunidades remanescentes de quilombos.** Disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/Lista-das-CRQs-Certificadas-Quadro-por> <<http://http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/Lista-das-CRQs-Certificadas-Quadro-pro-regi%C3%A3o-Atualizada-02-07-2015.pdf>>. Acesso em 25 jul. 2015.

FUNDAÇÃO PALMARES. Disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/quilombola/>>. Acesso em 25 out. 2015.

INCRA. Disponível em <<http://www.incra.gov.br/index.php/estrutura-fundiaria/quilombola>>. Acesso em: 25 out. 2015.

MINAS e a questão dos quilombos. **Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Universidade de São Paulo.** Disponível em: < <http://www.fflch.usp.br/indl/Extra/Qui>

lombos.htm>. Acesso em 12 fev. 2015.

JUSTIÇA FEDERAL DE MINAS GERAIS. Processo: 0005369-65.2010.4.01.3813. Data da sentença: 26/05/2010.

JUSTIÇA FEDERAL DE SERGIPE. Ação Ordinária n.º 2008.85.00.001626-6 Data da sentença: 14/05/11.

PARÁ. Decreto n.º 3.572, de 22 de julho de 1999. Regulamenta a Lei n.º 6.165, de 2 de dezembro de 1998, que dispõe sobre a Legitimação de Terras dos Remanescentes das Comunidades dos Quilombos e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Disponível em <<http://www.cpisp.org.br/htm/leis/pao4.htm>>. Acesso em: 25 out. 2015.

PARÁ é campeão brasileiro na titulação de territórios quilombolas. **Observatório Quilombola**. Disponível em: <<http://www.koinonia.org.br/OQ/noticias-detalhes.asp?cod=12782>>. Acesso em 11 fev. 2015.

PASSOS, Najila. Das 3.782 terras quilombolas do país, só 193 foram tituladas. **Carta Maior**. Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Movimentos-Sociais/Das-3-782-terras-quilombolas-do-pais-so-193-foram-tituladas%0D%0A/2/26212>. Acesso em 11 fev. 2015.

PIAUI Lei Ordinária n.º 5.595, de 1 de Agosto de 2006. Disponível

em<<http://legislacao.pi.gov.br/legislacao/default/ato/12405>>.  
Visitado em 25 de outubro de 2013

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 7. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007

Por que as titulações não acontecem? **Comissão Pró Índio de São Paulo**. Disponível em:<[http://www.cpisp.org.br/terras/html/por\\_que\\_as\\_titulacoes\\_nao\\_acontecem.aspx](http://www.cpisp.org.br/terras/html/por_que_as_titulacoes_nao_acontecem.aspx)>. Acesso em 11 fev. 2015.

PORTO CORIS. **Centro de Documentação Eloy Ferreira da Silva**. Disponível em: <[http://www.cedefes.org.br/index.php?p=projetos\\_detalhe&id\\_pro=115](http://www.cedefes.org.br/index.php?p=projetos_detalhe&id_pro=115)>. Acesso em 11 fev. 2015.

PYL, Bianca. Só uma comunidade quilombola recebeu título federal em 2011. **Repórter Brasil**. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/2012/02/so-uma-comunidade-quilombola-recebeu-titulo-federal-em-2011/>>. Acesso em 11 fev. 2015.

QUILOMBO BREJO DOS CRIoulos. Disponível em <<http://quilombobrejodoscrioulos.blogspot.com.br/>>. Acesso em 25 out. 2013.

QUILOMBOLAS. **Instituto de Colonização e Reforma Agrária**. Disponível em: < <http://www.incra.gov.br/estrutura-fundiaria/quilombolas> >. Acesso em: 10 fev. 2015.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei nº 9.104/2008**. Disponível em < <http://www.mineiropt.com.br/media/uploads/lib//lei9104.PDF>. >. Acesso em 25 out. 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2006.

SÃO PAULO. Decreto nº 42.839, de 4 de fevereiro de 1998. Regulamenta o artigo 3º da Lei nº 9.757, de 15 de setembro de 1997, que dispõe sobre a legitimação de posse de terras públicas estaduais aos Remanescentes das Comunidades de Quilombos, em atendimento ao artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. **Diário Oficial do Estado** em 4 fev. 1998. Disponível em < <http://www.cpisp.org.br/hm/leis/spo4.htm>.>. Acesso em 25 out. 2015.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Disponível em:< <http://www.social.mg.gov.br/component/gmg/page/1340-ppddham-subdh>. >. Acesso em: 25 out. 2015.

SERGIPE. Ação Ordinária nº 2008.85.00.001626-6 **Diário Judicial Eletrônico**: 14 maio 2011. Comunidade quilombola en-

volvida: Lagoa dos Campinhos – SE.

SILVA, Eva Aparecida. Ser remanescente de quilombo em comunidades do Vale do Mucuri: reflexões preliminares de pesquisa. **Revista identidade!** São Leopoldo, RS, v. 15, n. 1, jan/jun 2010, p. 23-32.

SOUZA, Daiane. Certificações quilombolas crescem 23% nos últimos dois anos. **Fundação Cultural Palmares**. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/?p=36000>. Acesso em: 10 fev. 2015.

THEODORO, Mário. **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: Ipea, 2008.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Terras de quilombo: caminhos e entraves do processo de titulação**. Belém: Secretaria Executiva de Justiça. Programa Raízes, 2006, 354 p. Disponível em: <<http://www.direito.mppr.mp/arquivos/File/Girolamo.pdf>>. Acesso em 11 fev. 2015.

**VENDE-SE UM RIM!  
A VULNERABILIDADE COMO FATOR  
PARA IMPOSSIBILITAR  
UM COMÉRCIO LÍCITO DE ÓRGÃOS**

Leana Mello<sup>1</sup>

**RESUMO**

A venda de órgãos de forma ilícita tem gerado inúmeras discussões no campo da Bioética e do Biodireito a ponto de se pensar em um comércio lícito de órgãos. Devido a essas indagações, no presente artigo buscou-se analisar através da autonomia privada e na Lei de Transplantes de Órgãos, a possibilidade de um comércio lícito. Para a viabilidade de um comércio discute-se se a vulnerabilidade é um fator que compromete o exercício da autonomia privada nas decisões que envolvem a disposição do corpo.

**Palavras-chave:** Transplante de órgãos; Dignidade humana; Autonomia privada; Consentimento dos vulneráveis.

**ABSTRACT**

The illegal organ trade has raised such a multitude of de-

---

<sup>1</sup>Mestre em Direito Privado pelo Programa de Pós-graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Professora e Coordenadora de Extensão da Faculdade Arquidiocesana de Curvelo - FAC, Advogada.

bates in the field of Bioethics and Biolaw about to consider an illegal trade in organs. Due to these questions, this present paper attempted to analyze through private autonomy and the law of organ transplantation, the possibility of a legal trade. To make viable a lawful trade in organs, discusses if the vulnerability is a factor that affects the exercise of autonomy in decisions involving the body's disposal.

**Keywords:** Organ transplantation; Human dignity; Private autonomy; Consent of the vulnerable.

## 1. INTRODUÇÃO

O corpo humano sempre trouxe questionamentos, tabus, proibições, preconceitos e libertações. De início, podemos afirmar que o corpo, na história da mitologia, é fonte de observações, inclusive quando se trata de seus órgãos e partes. Diz a Mitologia Grega que por meio do castigo atribuído por Zeus, Prometeu, durante toda sua vida, ficou encadeado numa rocha, sendo atacado por um abutre que comia pedaços de seu fígado, mas que com o tempo regenerava. (BULFINCH, 2006). Pode-se também destacar a história de Homero e de Cosme e Damião, o primeiro por ter alterado a estrutura física do corpo dando vida a um monstro com corpo, cabeça e cauda de animais e, o segundo, dos irmãos gêmeos e médicos, que substituíram a perna de um doente que teria de ser amputada, pela perna de um mouro já falecido. (SÁ, 2003; SÁ; NAVES, 2009).

Esses mitos procuram retratar uma realidade vista pela sociedade de determinada cultura e registram transformações corporais e sua funcionalidade através da solidariedade.

A possibilidade de modificar o corpo, apresentadas pela medicina e pela biologia, necessitam de um diálogo com o direito para acompanhar a realidade por meio da argumentação jurídica.

A todo o momento nos deparamos com enunciados nas redes sociais e em jornais, de pessoas oferecendo partes do corpo humano em troca de dinheiro. Isto é uma realidade preocupante e é alvo de constantes debates no direito, no microsistema do

biodireito e na bioética.

Nas diversas situações do mundo da vida, o direito não pode fechar os olhos, é preciso fazer novas interpretações para encontrar respostas mais adequadas aos questionamentos do ser humano como forma de proporcionar segurança jurídica àqueles que procuram proteção.

Sendo assim, as transformações com o corpo e os avanços da medicina, trouxeram, no século XX, aprimoramento nos transplantes de órgãos com técnicas de aperfeiçoamento e instrumentos cirúrgicos mais modernos na realização de cirurgias bem como a procura da diminuição de riscos.

E o legislador, para regulamentar essas relações, criou a Lei nº 9.434/97, com alterações de alguns dispositivos com a edição da Lei nº 10.211/01. A Lei nº 9.434/97 procura, em sua redação, disciplinar sobre a disposição de órgãos, tecidos e partes do corpo humano para fins de transplante e tratamento, e estabelece a gratuidade dos órgãos que deverão ser doados por ato entre vivos ou *post mortem*.

Todavia, a possibilidade de retirada de partes do corpo para fins de transplante e o problema criado em decorrência da escassez de órgãos contribuíram para inquietações sobre o direito ao próprio corpo. Ao que parece, os incentivos para combater a escassez de órgãos têm sido insuficientes, o que vem contribuindo para o aumento da venda ilegal de órgãos em vários países e como argumento para justificar a implantação de um comércio legalizado.

Como já mencionado, por conta dessas discussões passou-se a perceber uma oferta cada vez maior de órgãos pelas redes de comunicação ou noticiários informando sobre pessoas que venderam ou têm intenção de vender seus órgãos.

Partindo-se dessas reflexões, questiona-se: seria possível pela nova releitura do direito pensar em um comércio lícito de órgãos sem ferir a autonomia dos envolvidos?

Para argumentar sobre a proteção da pessoa humana diante das imposições do mercado, este trabalho pautou-se dos entendimentos e contribuições doutrinárias de Pietro Perlingieri (2002) e Casabona (2005), além de embasar nos ensinamentos de Michael H. Kottow (2003) para questionar sobre as manipulações existentes nas realizações da venda de órgãos de sujeitos vulneráveis.

É preciso, como bem assevera José Emilio Medauar Ommati (2013, p. 149) que “façamos uma interpretação de toda história institucional do Direito para que ele possa ser interpretado à sua melhor luz”, ou seja, não bastam apenas respostas prontas de que se é possível ou não vender partes do corpo para fins de transplante, vez que permitindo ou não o comércio este existe. Todavia, é importante verificar a possibilidade de torná-lo lícito e regulado levando em consideração as diversas situações concretas.

## **2.O SISTEMA DE TRANSPLANTE DE ÓRGÃOS E TECIDOS**

O direito sempre é influenciado pela dinâmica da vida que é complexa, repleta de surpresas e mudanças de convicções e, ao mesmo tempo, está inserido em um catálogo de regras, embora entenda-se que o direito é muito mais que regras, é todo um conjunto de linguagem.

Sendo assim, no intuito de diminuir a escassez de órgãos, além de métodos eficientes e a forma do procedimento mais transparente para doador e receptor (LEITE, 2000), publicou-se em 4 de fevereiro de 1997, a Lei nº 9.434/97, que dispõe sobre a remoção de órgãos, tecidos e partes do corpo humano para fins de transplante e tratamento. Tal lei procurou alterar a forma que se estabeleciam os transplantes no país, criando normas para o Sistema Nacional de Transplantes.

Vale observar que, no direito brasileiro, a doação de órgãos e tecidos para fins de transplante e tratamento em seres humanos é um ato de caridade e altruísmo e que exige o consentimento de doador e donatário. Todavia, mesmo existindo lei específica sobre o assunto, o tema ainda é alvo de discussões, dúvidas e questionamentos que ao longo dos tempos, procura-se corrigir os problemas apresentados.

Diego Gracia (2010) menciona que na década de 1950, discutia-se a ética na mutilação, pois extraía-se um órgão de uma pessoa viva e saudável para transplantá-lo em outra. Foi grande

o debate em torno da licitude ou não em mutilar um órgão funcional para beneficiar um terceiro. Todavia, na Europa circulava a tese de que quando não fosse prudente ou as normas da doação não fossem seguidas, ela não deveria ser aprovada. Indiscutíveis foram as mudanças de pensamento, no momento em que tanto a lei como o próprio significado de doação demonstraram que a retirada de um órgão para beneficiar parentes ou terceiros é um gesto de solidariedade e altruísmo, o que justifica a origem da teoria da doação (GRACIA, 2010) gerando, conseqüentemente, um gesto de gratuidade.

Nesse sentido, parte da doutrina entende tratar os atos de disposição do próprio corpo para fins de transplantes como um gesto de solidariedade e gratuidade, para isso citam-se Maria de Fátima Freire de Sá e Bruno Torquato de Oliveira Naves (2009), Stefano Rodotà (2010) e Francisco Amaral (2003).

Não obstante esse entendimento majoritário, contrariamente, há um movimento por parte de alguns doutrinadores como Brunello Stancioli *et al* (2011), Savulescu (2003), John Harris e Erin Charles (2003) que trazem um posicionamento diferente, que se justifica pela autonomia irrestrita conferida ao sujeito e apresenta um mercado lícito.

É necessário conceituar o transplante que é uma cirurgia de forma técnica que caracteriza por introduzir ao paciente, que se encontra com a saúde comprometida, um organismo de outra pessoa para exercer as mesmas funções do órgão que havia perdido total ou parcialmente sua utilidade.

Segundo a Lei nº 9.434/97, as disposições de órgãos para fins de transplante pode se dar *post mortem* ou *inter vivos*. Partindo-se de uma análise superficial, para configurar os transplantes de órgãos *post mortem*, é imprescindível o diagnóstico de morte encefálica e o consentimento do cônjuge ou parente, sendo esta doação também realizada com fins altruísticos, não podendo ser vendidos os órgãos do falecido pelos seus familiares.

E, caso tenham familiares que contribuíram para a prática da venda, a Lei n. 9.434/97 a considera como crime e os praticantes do ato serão responsabilizados, e na condição de vítimas, terão seus direitos tutelados, embora não sejam titulares de direitos da personalidade do morto, mas lhes são atribuídos “uma esfera de liberdade processual na defesa da não-infração de deveres que se refiram “a figura do morto”. (SÁ; NAVES, 2009, p. 78). Dessa forma os autores da conduta reprovável ao direito serão responsabilizados por transgressão a “uma esfera de não liberdade”. (SÁ; NAVES, 2009, p.78).

Quanto à disposição de órgãos, tecidos e partes do corpo humano vivo para fins de transplante, a legislação permite apenas a doação de órgãos duplos (rins) ou de tecidos (pele, medula óssea) e partes do corpo que não causem prejuízo à saúde do doador após a retirada, por serem estes regeneráveis e recuperáveis como forma de evitar deformações e dificuldades no desempenho das funções orgânicas.

Em caso de doação para terceiros, além de verificar as possibilidades, os riscos cirúrgicos, a compatibilidade entre receptor

e doador, ainda é necessário a autorização judicial comunicando o Ministério Público do procedimento a ser realizado.

Todavia, partindo-se do conceito que se tem de autonomia, nos casos de transplante entre pessoas que não são parentes umas das outras e que pela lei se vê necessária a determinação judicial para a sua autorização, não se concorda que há motivos para essa exigência normativa, se cumpridos os requisitos para esse tipo de doação diante do parecer médico informando a viabilidade do transplante.

Tem-se que essa seara pertence, exclusivamente, às próprias partes, devendo ser resguardado o seu direito de autonomia.

Todavia, a doutrina ainda diverge sobre até que ponto os atos de disposição do próprio corpo poderiam ser realizados com o consentimento do titular. Em se tratando de relações biojurídicas, a autonomia é exercida com base no consentimento informado. A autonomia é fator importante a ser observado, pois o ser humano tem o poder de se autodeterminar, apenas constatando essa limitação quando há prejuízos a terceiros, o que consequentemente pode impor limites à liberdade individual que é determinada por meio da linguagem.

Partindo desse ponto de vista, mais uma vez observa-se que em determinadas situações não haveria necessidade de autorização judicial, podendo as partes, desde que com discernimento e sem influências externas, se autodeterminarem.

Maria Helena Diniz (2006) e a maior parte dos autores que

falam sobre a doação de órgãos impõem limites de forma que o doador não possa correr o risco de vida e sofrer qualquer lesão à integridade física, sendo inadmissível a retirada de órgãos que causariam grave mutilação como doação de córnea, pâncreas, coração por ato entre vivos, porque as partes separadas do corpo fazem parte da personalidade da pessoa.

É necessário compreender que os atos referentes à direitos da personalidade deverão ser aplicados como próprio exercício desses direitos e que a autonomia possui limites como forma de evitar atitudes amplamente liberais.

### **3.0 CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO DO DOADOR E RECEPTOR DE ÓRGÃOS E TECIDOS**

A concepção de relação médico-paciente, não é mais entendida como aquela que deve impor a forma de tratamento, ou seja, o consentimento livre e esclarecido visa manifestar a vontade do paciente, que pode recusar ou não o tratamento ou discutir outras alternativas terapêuticas, pois por meio das informações apresentadas pelo médico é que se formará a decisão do paciente. (STANCIOLI, 2004).

Para qualquer procedimento a ser realizado pelo medido, exige-se a autorização daqueles envolvidos. Há ainda, requisitos específicos a serem observados pelo médico, como a própria Maria de Fátima Freire de Sá e Bruno Torquato de Oliveira Naves procuram especificar, sendo eles a “informação, discernimento e

ausência de condicionadores externos.” (2009, p.85).

Informação no sentido de conhecimento sobre o procedimento do transplante e tratamento por meio de comunicação do médico; discernimento em “estabelecer a diferença; distinguir, fazer apreciação” (SÁ; NAVES, 2009, p. 86) e a ausência de condicionadores externos para não influenciar nas escolhas.

O Código de Nuremberg, em decorrência das constantes intervenções médicas não autorizadas, obstaculizando a vontade do paciente, dispõe no art. 1º que:

O consentimento voluntário do ser humano é absolutamente essencial. Isso significa que as pessoas que serão submetidas ao experimento devem ser legalmente capazes de dar consentimento; essas pessoas devem exercer o livre direito de escolha sem qualquer intervenção de elementos de força, fraude, mentira, coação, astúcia ou outra forma de restrição posterior; devem ter conhecimento suficiente do assunto em estudo para tomarem uma decisão. Esse último aspecto exige que sejam explicados às pessoas a natureza, a duração e o propósito do experimento; os métodos segundo os quais será conduzido; as inconveniências e os riscos esperados; os efeitos sobre a saúde ou sobre a pessoa do participante, que eventualmente possam ocorrer, devido à sua participação no experimento. O dever e a responsabilidade de garantir a qualidade do consentimento repousam sobre o pesquisador que inicia ou dirige um experimento ou se compromete nele. São deveres e responsabilidades pessoais que não podem ser delegados a outrem impunemente. (CÓDIGO DE NUREMBERG, 1947).

Historicamente o Código de Nuremberg foi fundamental para direcionar as pesquisas biomédicas de forma ética, além de ter influenciado outras legislações como a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, a Declaração de Direitos dos Pacientes de 1972; a Declaração de Helsinque de 1964 que remete à ética de pesquisa biomédica, exigindo o consentimento informado sobre riscos, finalidades, métodos e benefícios e a Convenção dos Direitos do Homem e da BioMedicina (2001), ao tratar como regra geral no capítulo II, art. 5º os seguintes aspectos:

Qualquer intervenção no domínio da saúde só pode ser efetuada após ter sido prestado pela pessoa em causa o seu consentimento livre e esclarecido. Esta pessoa deve receber previamente a informação adequada quanto ao objetivo e à natureza da intervenção, bem como às suas consequências e riscos. A pessoa em questão pode, em qualquer momento, revogar livremente o seu consentimento. (CONVENÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E DA BIOMEDICINA, 2001)

Concorda-se que o paciente tem papel fundamental na relação médico paciente, na medida em que ele deva ser consultado sobre qualquer intervenção realizada. Esse “assentimento não deve ser meramente formal, mas ter o escopo de autodeterminação do indivíduo a ser tratado, buscando, inclusive, o efetivo entendimento do paciente.” (STANCIOLI, 2004, p. 62).

Ainda para acrescentar, o Conselho Federal de Medicina, através da Resolução n. 1.931/2009, também não se olvida dizer, no art. 22, que é vedado ao médico “deixar de informar ao

paciente o diagnóstico, o prognóstico, os riscos e os objetivos do tratamento, salvo quando a comunicação direta possa lhe provocar dano, devendo, nesse caso, fazer a comunicação a seu representante legal”.

Mediante as leis e resoluções que convergem para a importância e obrigatoriedade do Termo de Consentimento Informado Livre e Esclarecido nos procedimentos de transplantes, é imprescindível que a informação seja clara, precisa e num linguajar de fácil entendimento para que tanto o paciente receptor quanto o doador possam manifestar sua vontade convictos de suas escolhas e dos riscos assumidos.

#### **4.O comércio de órgãos e o consentimento dos vulneráveis**

O consentimento não pode ser arraigado de situações que envolvem a vulnerabilidade no momento das escolhas, uma vez que essas têm que ser livres. Não restam dúvidas de que o homem, inserido no contexto sociocultural contemporâneo, encontra-se, em sua própria condição, com certa vulnerabilidade, pois sua vida costuma estar rodeada de vontades pautadas em padrões impostos pela sociedade, de vaidades e ambições que podem implicar em escolhas viciadas.

Os termos “consentimento” e “vulnerabilidade” foram definidos pela Resolução n. 466/2012 que revogou a Resolução do Conselho Nacional de Saúde n.196/96 definindo o consentimento livre e esclarecido como:

Consentimento livre e esclarecido- anuência do sujeito da pesquisa e/ou de seu representante legal, livre de vícios (simulação, fraude ou erro), dependência, subordinação ou intimidação após explicação completa e pormenorizada sobre a natureza da pesquisa, seus objetivos, métodos, benefícios previstos, potenciais riscos e o incômodo que esta possa acarretar, formulada em um termo de consentimento, autorizando sua participação voluntária na pesquisa.

Vulnerabilidade- estado de pessoas ou grupos que, por quaisquer razões ou motivos, tenham a sua capacidade de autodeterminação reduzida ou impedida, ou de qualquer forma estejam impedidos de opor resistência, sobretudo no que se refere ao consentimento livre e esclarecido. (CONSELHO NACIONAL DA SAÚDE, 2012).

Diante dessas anotações, a partir de uma análise sobre o comércio de órgãos nos países estrangeiros, observa-se que as causas mais comuns que geram a captação de órgãos como forma de mercado abarcam três situações: na primeira delas, pode-se destacar que a venda de órgãos consegue ter êxito porque os corretores e os agentes procuram convencer e forçar os potenciais candidatos de que eles não precisam do órgão a ser vendido, e a conseqüente desistência de mantê-los como partes integrantes de seu corpo; a segunda forma de venda se baseia nos fornecedores enganados pelo valor a ser recebido, que, posteriormente é menor do que o ofertado e, por fim, a última categoria são daqueles que estão em tratamento ou que acreditam ter alguma doença

e, em seguida, seus órgãos são retirados sem o seu consentimento. (SHIMAZONO, 2007).

Verifica-se também que com exceção do Irã, em outros países há a criação de leis proibindo a venda de órgãos, mas o comércio ainda existe disfarçadamente em âmbito nacional e internacional, e alguns países tomam medidas para combatê-lo. Porém outros apenas fecham os olhos para essa realidade que afeta os mais vulneráveis.

Um fator importante a ser notado é que todas as situações que dizem respeito a venda e tráfico de órgãos ocorrem com pessoas mais pobres, analfabetas, provenientes de países subdesenvolvidos, que, devido ao quadro de vulnerabilidade, não conseguem dimensionar os riscos para a sua vida e sua saúde, gerando razões para entender que o consentimento não se deu de forma livre e pessoal. (CASABONA, 2005).

Um dado importante da Organização Mundial da Saúde (2013) é o de que o comércio ilegal de órgãos gera lucro de bilhões por ano e a população que mais se dispõe a vender partes do corpo está localizada na América do Sul, Ásia, Europa Oriental e África do Sul, principalmente nos países da China, Índia, Paquistão e Filipinas, tendo como países importadores os Estados Unidos, Israel, Austrália, Arábia Saudita e Japão. Logo, percebe-se que há uma exploração e uma desigualdade entre pobres e ricos.

No Brasil, a todo o momento, encontram-se anúncios de venda de órgãos. Uma mulher chegou a informar no “Diário da

Amazônia”: “Leilão órgãos do meu corpo. Rim e medula máximo de 50 mil”. (LAZZARETTI, 2007, p. 52).

Ao entendimento de Perlingieri (2002) e Casabona (2005), o consentimento é importante para legitimar o ato de terceiro, mas ele não se torna legítimo quando a escolha é feita por ameaça ou coações que afetem a dignidade da pessoa. Deve ser consciente e, para isso, decisões que envolvem situações de pobreza, incapacidade, coação, ameaças pessoais e que são tomadas como única opção para tentar solucionar problemas urgentes são desprovidas de liberdade e deixam de ser autônomas. (PERLINGIERI, 2002). Na escolha de vender parte do corpo, órgão ou tecido, o consentimento é uma obrigação legal que, quando desrespeitado, afeta a autodeterminação e direitos de personalidade dos envolvidos, caso a decisão seja tomada por uma situação de vulnerabilidade em virtude de fatores graves como pobreza, doença, analfabetismo, que agrava ainda mais o exercício da liberdade de escolha. (KOTTOW, 2003).

Quanto à vulnerabilidade existente, Michael H. Kottow compreende que:

Indivíduos e comunidades são vulneráveis porque carecem dos bens fundamentais de que precisam para sair de um estado de destituição. Padecem da perda de capacidade ou da falta de liberdade, têm reduzida a gama de possibilidades disponíveis para negociar os bens essenciais do bem-estar e buscar os interesses importantes de sua vida. O vulnerável sofre de necessidades não atendidas, o

que o torna frágil, predisposto a sofrer danos. É também propenso a ser facilmente atingido, dada sua baixa resistência ao mal. (2003, p. 73).

Ou seja, o fator vulnerabilidade se torna o grande manipulador das decisões, inclusive de o indivíduo não querer doar partes do corpo por altruísmo, pois, já que existem compradores, não há motivos para passar pelos mesmos procedimentos de forma gratuita. Considera-se que nessas situações de venda de órgãos, por mais que haja o consentimento por parte do fornecedor, este se torna viciado diante do interesse financeiro existente.

Segundo Romeo Casabona (2005, p.130), o paciente, ao se submeter à retirada de partes do corpo, tecidos e órgãos para transplante e tratamento, não implica apenas as consequências favoráveis, mas também “supõe a assunção, por parte daquele, de todos os riscos previsíveis para sua vida e sua saúde; são razões suficientes para que uma decisão importante tenha de ser necessariamente tomada de forma pessoal e livre”, ou seja, por meio do consentimento, posto que provoca na parte tanto benefícios quanto riscos.

O consentimento em situações que envolvem a finalidade lucrativa, na maioria das vezes é dado sem tomar conta da proporção dos riscos enfrentados.

O exercício da autonomia significa gerir a sua própria vida por meio de escolhas referentes a si mesmo, ademais, “ser autônomo é saber que se está agindo com um caráter autônomo em relação aos valores e regras do outro” (GUSTIN, 2009, p. 20).

Assim, em situações de vulnerabilidade que manipula o interesse em retirar partes do corpo com o fim de lucratividade e nos desejos materiais a serem realizados com o recebimento do dinheiro, não podem ser consideradas manifestações autônomas.

Sob essa inspiração, para que as escolhas sejam autônomas, não devem ser interferidas por fatores externos, porque a pessoa deve se autodeterminar sem aceitar as restrições à sua liberdade, provenientes do que a sociedade impõe materialmente, ou seja, o que se deve ter para ser feliz, para estar na moda, para ter *status*, para fazer parte de determinados grupos sociais.

Todavia, a manifestação da vontade em dispor de parte do corpo para outrem para fins de transplante ou tratamento só é legítima a partir de uma “decisão consciente sobre sua forma de vida” (GUSTIN, 1999, p. 31), capaz de ordenar sua vida após a retirada do órgão.

Reconhecendo o problema do consentimento do vulnerável nos casos de venda de órgãos, adota-se a posição já citada por Perlingieri (2002) e Casabona (2005) de que o consentimento informado livre e esclarecido, no sentido de que enquanto a decisão do fornecedor de órgãos não ocorrer por meio de vários esclarecimentos, desprovidos de coação e embasados fundamentalmente de autonomia e racionalidade, requisitos que garantem o exercício da dignidade da pessoa e da autodeterminação plena, não há um consentimento legítimo, o que impediria um comércio lícito de órgãos.

No tocante às situações existenciais, a manifestação da

vontade tem que ser desprendida de forças externas e de interesses mercadológicos. (PERLINGIERI, 2002).

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Discutir o problema da venda de órgãos para fins de transplante, que é um conteúdo do biodireito e que se encontra agrupado nas situações existenciais, é fundamental para entender a autonomia como autodeterminação, o que significa que, o consentimento informado para que seja válido dispensa qualquer manipulação ou coação além de ser imprescindível o discernimento.

Diante desta constatação e das informações apresentadas ao longo do texto, que demonstram que a oferta de órgãos provém de pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade por pertencerem a grupos subordinados à condição de desempregados, pobres, analfabetos e que desejam vender seus órgãos para adquirir bens, o ato se torna ilegítimo, pois a vontade deve ser livre e desprovida de fatores externos ou de vícios. Nesse sentido, não há nessas situações o exercício da autonomia, que é conferido pelo próprio Estado e, por isso, o consentimento se torna inválido por ausência de discernimento. Quando se trata de direitos de personalidade, a simples capacidade de fato do vulnerável não é o suficiente para tomar decisões fundamentadas, gerando argumento para impedir o comércio lícito de órgãos para fins de transplante.

O respeito à dignidade da pessoa humana indica de imediato o reconhecimento da autonomia. A interpretação da concretização da dignidade deve ser sempre objetiva na liberdade humana, já que esta é o centro de todo o ordenamento jurídico. Para tanto, o fato de aceitar vender um órgão na condição de vulnerabilidade, de exploração devido à submissão econômica existente, está ferindo o princípio da dignidade da pessoa humana.

O princípio constitucional da dignidade busca proteger a pessoa de suas fraquezas e o seu exercício impede que se chegue à conclusão de um mercado onde as pessoas são manipuladas a serviço de seus interesses materiais. Apoiar um comércio lícito de órgãos é contribuir para uma forma paliativa imediata ao entender que o problema da escassez estaria resolvido. Se for para conceder a venda de órgãos, não se pode ignorar o aumento das desigualdades sociais, da relação de poder que existe na sociedade e que contribui para a marginalização onde apenas aqueles que tenham condições financeiras possam ter oportunidades de melhorar a saúde que se encontra prejudicada pelo não funcionamento dos órgãos.

A prevenção de doenças para evitar uma cirurgia de transplantes é uma medida que se impõe como forma de conter o problema da escassez, além de outras medidas como campanhas publicitárias de incentivos ao altruísmo, que podem contribuir, a médio prazo, para o aumento das doações.

Questionamentos éticos para permitir a venda sempre existirão. Mesmo porque não se tem como afirmar se acabaria

com a escassez, ou que permaneceria também o sistema de doação altruísta.

O que se deve ser preservada, além da autonomia e da dignidade, é a alteridade, ou seja, o respeito e a consideração pelo outro dentro de uma relação inter-humana, situação esta que não tem sido observado na visão de um mercado de órgãos.

## **REFERÊNCIAS**

AMARAL, Francisco. **Direito civil**: Introdução. 5. ed. rev. atual e aum. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. 659 p.

BRASIL, Constituição de (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em:**[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 13 abr. 2016

BRASIL, **Lei n.10.211, de 23 de março de 2001**. Altera os dispositivos da Lei n. 9.434/97. Disponível em: <http://www.bioetica.ufrgs.br/lei0211.htm> Acesso em: 19 de fev. 2016

BRASIL,

**Lei n. 9.434, de 4 de fevereiro de 1997**. Dispõe sobre a remoção de **órgãos, tecidos e partes do corpo humano para fins de transplante e tratamento e dá outras providências**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19434.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19434.htm) Acesso em: 11 abr. 2016.

BULFINCH, Thomas. **O livro de ouro da mitologia**: história de deuses e heróis. Rio de Janeiro: Ediouro, 2006. p.121-127.

CASABONA, Carlos Maria Romeo. O consentimento informado na relação entre médico e paciente: aspectos jurídicos. In: CASABONA, Carlos Maria Romeo; QUEIROZ, Juliane Fernandes. (coord.). **Biotecnologia e suas implicações ético-jurídicas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p.128-172.

CÓDIGO DE NUREMBERGUE. **Tribunal Internacional de Nuremberg**. 1947. Disponível em: <http://www.bioetica.ufrgs.br/nuremcod.htm>. Acesso em: 12 abr. 2016.

CONVENÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E DA BIOMEDICINA. **Diário da República**, I Série-A, n. 2, 3 de Janeiro de 2001. Disponível em <http://dre.pt/pdf1sdi-p/2001/01/002A00/00140036.pdf> ano 2001. Acesso em: 12 out. 2012.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. **Resolução CFM nº 1931/2009**. Disponível em [http://www.portalmedico.org.br/resolucoes/CFM/2009/1931\\_2009.htm](http://www.portalmedico.org.br/resolucoes/CFM/2009/1931_2009.htm). Acesso em: 20 fev. 2015.

CONSELHO NACIONAL DA SAÚDE. **Resolução n. 466/2012**. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2012/Reso466.pdf> Acesso em: 13 dez. 2015.

DINIZ, Maria Helena. **O estado atual do biodireito**:

Conforme o novo código civil (lei nº 10.406/2002) e a lei nº 11.105/2005. São Paulo: Saraiva, 2006, p 308-377.

GRACIA, Diego. **Pensar a bioética**: Metas e desafios. Trad. Carlos Alberto Bárbaro. 1ª ed. São Paulo: Centro Universitário São Camilo; Loyola, 2010, 539 p.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **Das necessidades humanas aos direitos**: Ensaio de sociologia e filosofia do direito. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, 232 p.

HARRIS, John; ERIN, Charles. An ethical market in human organs. **British Medical Journal**, n. 29, 2003, p. 137. Disponível em: <http://jme.bmj.com/content/29/3/137.full>. Acesso em: 10 fev. 2013.

KOTTOW, Michael H. Comentários sobre bioética, vulnerabilidade e proteção. In: GARRAFA, Volnei; PESSINI, Leo. (coord.) **Bioética**: poder e justiça. São Paulo: Loyola, 2003, p. 71-78.

LAZZARETTI, Claire Terezinha. Dádiva da Contemporaneidade: doação de órgãos em transplante inter vivos. **Episteme-somática**. Disponível em: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S198020052007000100005](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S198020052007000100005) Acesso em: 9 fev. 2016.

LEITE, Rita de Cássia Curvo. **Transplantes de órgãos e tecidos**

**dos e os direitos da personalidade.** São Paulo: J. de Oliveira, 2000. 296 p.

OMMATI, José Emílio Medauar. **Teoria da Constituição.** Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro, 213. p. 143-163.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Who.** Transplante de órgãos. Disponível em: [http://search.who.int/search?q=organ+transplant&ie=utf8&site=who&client=\\_en\\_r&pr\\_oxystylesheet=\\_en\\_r&output=xml\\_no\\_dtd&oe=utf8&getfield-s=doctype](http://search.who.int/search?q=organ+transplant&ie=utf8&site=who&client=_en_r&pr_oxystylesheet=_en_r&output=xml_no_dtd&oe=utf8&getfield-s=doctype) Acesso em: 2 abr. 2013.

PERLIGIERI, Pietro. **Perfis de direito civil: Introdução ao direito civil constitucional.** Trad. Maria Cristina de Cicco. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. 346 p.

PORTAL SAÚDE. **Sistema Nacional de Transplantes.** Disponível em: <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/oministerio/principal/secretarias/sas/mais-sobre-sas/367-transplantes/11transplantes/9451-o-sistema-nacional-de-transplante-snt> Acesso em: 15 jan. 2014.

RODOTÀ, Stefano. **La vida y las reglas. Entre el derecho y el no derecho.** Trad. Andrea Greppi. Madri: Editorial Trotta. 2010. 326 p.

SÁ, Maria de Fátima Freire de; NAVES, Bruno Torquato de Oliveira. **Manual de biodireito.** Belo Horizonte: Del Rey, 2009,

347 p.

SÁ, Maria de Fátima Freire de. **Biodireito de direito ao próprio corpo:** Doação de órgãos, incluindo o estudo da lei nº 10211/01. 2ª ed. rev, atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. 118 p.

SAVULESCU, Julian. Is the sale of body wrong? **British Medical Journal**, n. 29, 2003. p. 138-139. Disponível em: <http://jme.bmj.com/content/29/3/138.full>. Acesso em: 02 out. 2013.

SHIMAZONO, Yosuke. The state of the international organ trade: a provisional picture based on integration of available information. **Bull World Health Organ.** vol. 85, n.12, Genebra, 2007. Disponível em: Acesso em: 14 nov. 2013.

STANCIOLI, Brunello et al. O sistema nacional de transplantes: Saúde e autonomia em discussão. **Revista de direito sanitário: Journal of health law.** vol 11. Nº 3. Nov.2010 / Fev. 2011. 123-154.

STANCIOLI, Brunello. **Relação Jurídica médico-paciente.** Belo Horizonte: Del Rey, 2004. 123 p.

SHIMAZONO, Yosuke. The state of the international organ trade: a provisional picture based on integration of available information. **Bull World Health Organ.** vol. 85, n.12, Genebra, 2007. Disponível em: Acesso em: 14 nov. 2013.

## **O CONTRATO DE TRABALHO A TERMO**

Geraldo Antônio Avelino<sup>1</sup>

### **RESUMO**

O presente trabalho foi originalmente preparado para a obtenção dos créditos do Mestrado em Ciências Jurídicas em Lisboa, Portugal. Objetiva demonstrar as similaridades existentes, respectivamente, na legislação brasileira e portuguesa, em relação à figura do contrato de trabalho a termo resolutivo em Portugal e a prazo determinado no Brasil. No âmbito do direito laboral, a contratação de trabalhadores a termo contraria o Princípio da Estabilidade e Segurança no emprego, e por muitos é considerada uma forma precária de contratação. Por este motivo, verifica-se que na legislação luso-brasileira, este tipo de contratação é possível apenas em reduzidas situações. Neste trabalho foi dado ênfase às possibilidades, aos motivos justificadores, previstos na legislação luso-brasileira que albergam as hipóteses de contratação a termo. Deste modo, foram abordadas as hipóteses para a contratação de trabalhadores a prazo com a finalidade de substituição de trabalhadores ausentes, realização de atividades sazonais, acréscimos excepcionais de atividades na empresa, para safra, experiência, dentre outros.

---

<sup>1</sup>Professor de Direito do Trabalho na FAC – Faculdade Arquidiocesana de Curvelo. Mestrando em Ciências Jurídicas pela Universidade Autónoma de Lisboa. Especialista em Direito Empresarial pela FADI-SETE – Faculdade de Direito de Sete Lagoas.

**Palavras-chave:** Contrato a Prazo Determinado; Hipóteses de contratação a Termo Resolutivo; Atividades Sazonais.

## **ABSTRACT**

This paper was originally prepared for obtaining the Master's credits in Legal Sciences in Lisbon, Portugal. Aims to demonstrate the similarities, respectively, in the Brazilian and Portuguese law, in relation to the figure of the employment contract term resolute in Portugal and the deadlines laid down in Brazil. Under the labor law, the hiring of fixed-term workers with the Stability Principle and security in employment, and for many is considered a precarious form of contracting. For this reason, it turns out that the Luso-Brazilian legislation, this type of contract is possible only in limited situations. This was emphasized the possibilities, justifying the reasons set out in Luso-Brazilian legislation that house recruitment hypotheses term. Thus, the hypotheses were addressed to term hiring workers for the purpose of replacing absent workers performing seasonal activities, activities of exceptional increases in the company to harvest experience, among others.

**Keywords:** Contract Term Determined; Hiring fixed-term assumptions; Seasonal activities.

## 1. INTRODUÇÃO

A utilização da força de trabalho humana para a produção de riquezas para terceiros vem desde a sociedade pré-industrial. Há muito se utilizava a força de trabalho dos vencidos em guerras em troca da vida que lhes era mantida. Assim, explorava-se a força de trabalho de um ser humano, que era considerado simplesmente uma “*coisa*”, desprovido de quaisquer direitos humanos. Estava aí a figura da escravidão que permaneceu assim por alguns milhares de anos.

Evoluímos, pois passamos da figura da escravidão como força de trabalho necessária para a geração de riqueza alheia, para a servidão, as corporações de ofício, o proletariado, culminando na atualidade na figura do empregado com foco na dignidade do trabalho humano. Também passamos pelo Liberalismo, uma fase não intervencionista do Estado, seguido posteriormente por uma forte intervenção deste mesmo Estado nas relações laborais. Na atualidade, observa-se uma flexibilização das relações de trabalho principalmente em decorrência do momento econômico mundial, e não raras vezes ainda temos notícias no mundo de pessoas laborando em condições análogas à escravidão.

O ser humano trabalhador individualizado, pessoa física no Brasil e pessoa singular em Portugal, pode com o seu trabalho, gerar riquezas para si, em seu próprio proveito, ou para o proveito de outrem. Ao gerar riquezas para o proveito alheio, o destinatário deve ao contratar atentar e seguir as regras laborais necessárias para a lícita contratação. Deve o empregador envidar

esforços no sentido de buscar atingir o seu objetivo empresarial sem, contudo deixar de levar em consideração a dignidade do trabalhador.

Para tal, o empregador pactuará os necessários contratos de trabalho com um determinado número de trabalhadores, levando em conta as necessidades e particularidades do seu empreendimento, não se esquecendo porém da dignidade do ser humano contratado.

Em face às possíveis ausências de trabalhadores ao labor diário, oriundas, dentre outras, por enfermidades, acidentes no trabalho, licença maternidade, aumento sazonal de serviços, não poderíamos esperar que o empregador contratasse trabalhadores para ficar no aguardo da verificação destas situações.

Se assim procedesse, certamente o custo do seu produto ou serviço seria elevado em relação a outros fornecedores, acarretando a perda da competitividade da empresa em âmbito local, regional ou internacional e em decorrência o aumento do desemprego e seus problemas sociais.

Atento às situações como as expostas acima, o legislador luso-brasileiro buscou adequar o sistema jurídico laboral, admitindo a possibilidade excepcional de ser firmado contrato de trabalho a termo apenas em determinadas e limitadas hipóteses.

Neste trabalho é demonstrado em breve síntese, as hipóteses para a contratação de trabalhadores a prazo ou a termo, existentes na atualidade na legislação luso-brasileira.

## 2.O CONTRATO DE TRABALHO

No Brasil a definição de Contrato de Trabalho nos é dada como sendo um “*acordo tácito ou expresso*”, correspondente à relação de emprego. Nesta óptica, dar-se-á um negócio jurídico, através do qual o empregado subordina a sua força de trabalho em favor de outra pessoa, o empregador, que assume os riscos da atividade econômica e “*dirige a prestação pessoal de serviço*”.<sup>2</sup>

Em Portugal, de modo similar, a noção de Contrato de Trabalho está presente no Código do Trabalho<sup>3</sup>, como um vínculo jurídico através do qual uma pessoa singular, se obriga a prestar serviços a outras pessoas, no âmbito de organização, autoridade e retribuição pecuniária destas.

A princípio, por tratar-se de contrato, em decorrência do “*pacta sunt servanda*”, poderiam os signatários estabelecer livremente o conteúdo de todo o contrato de trabalho pactuado, bem como negociar quaisquer de suas cláusulas. Todavia na relação laboral há de se observar certos princípios específicos e limites impostos pelo Estado em relação à contratação. Dentre estes, destacamos as limitações para a pactuação de contratos de

---

<sup>2</sup>Neste sentido o estabelecido no Brasil na CLT – Decreto 5452/1943. Art. 3º - Considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário. Art. 2º - Considera-se empregador a empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço.

<sup>3</sup>**Lei 7/2009 – Código do Trabalho:** Art. 11º - Contrato de trabalho é aquele pelo qual uma pessoa singular se obriga, mediante retribuição, a prestar a sua actividade à outra ou outras pessoas, no âmbito de organização e sob a autoridade destas.

trabalho a termo.

A contratação de trabalhadores, tanto no Brasil como em Portugal, buscam uma maior proteção ao trabalhador e possui como regra a pactuação dos contratos de trabalho por prazo indeterminado.

A diferença é que no Brasil a legislação, baseada no poder de direção do empregador, permite a rescisão contratual sem justificativa. Em Portugal, atendendo o determinado na Convenção 158 da OIT <sup>4</sup>, desde a Constituição de 1976 é vedada a cessação do Contrato de Trabalho por parte do empregador sem a existência de uma justa causa.

Em ambos os países, de modo a minimizar eventuais prejuízos ao trabalhador em face da precariedade da contratação a termo, o legislador estabeleceu um pequeno rol de situações as quais é permitido a pactuação de contratos de trabalho a termo ou a prazo.

### **3.O CONTRATO DE TRABALHO A PRAZO INDETERMINADO**

O Contrato de Trabalho, devido à autonomia privada existente entre as partes signatárias, é considerado um acordo de vontades evidenciado através de um negócio jurídico de natureza

---

<sup>4</sup>**Convenção 158 da OIT:** Art. 4 — Não se dará término à relação de trabalho de um trabalhador a menos que exista para isso uma causa justificada relacionada com sua capacidade ou seu comportamento ou baseada nas necessidades de funcionamento da empresa, estabelecimento ou serviço.

contratual. Como já citamos, a regra existente no Brasil e em Portugal é a pactuação de contratos de trabalho subordinado sem a determinação de prazo.

Para que este acordo de vontades seja caracterizado como um Contrato de Trabalho, se faz necessário a verificação de certos requisitos que o diferenciara do Contrato de Serviços regido pelo Código Civil. Segundo Martins (2001), para ser considerado como contrato de trabalho é necessário a existência dos seguintes requisitos: a continuidade, a subordinação, a onerosidade, a pessoalidade e a alteridade.

A continuidade, também denominada de não eventualidade, está no sentido de que o trabalho prestado pelo trabalhador possui a característica de ser habitual, ou seja, contínuo. Este requisito também está ligado à prestação de serviços os quais sejam *“ligados às atividades normais do empregador, ou seja, realizando serviços permanentemente necessários à atividade do empregador ou ao seu empreendimento”* (GARCIA, 2012, p.146).

O requisito subordinação está ligado à perda da autonomia da vontade do trabalhador, que durante toda a vigência do contrato de trabalho ficará sob as ordens do empregador. Deste modo, com a assinatura do contrato, o trabalhador passa a ficar sujeito *“ao poder de direcção do empregador, de acordo com o qual compete ao empregador estabelecer os termos em que o trabalho deve ser prestado, aos quais o trabalhador tem o dever de obedecer.”* (MARECOS, 2012, p.98)

A onerosidade diz respeito à “*previsão de perdas e vantagens econômicas para ambas as partes no âmbito do contrato; há troca de sacrifícios e vantagens na dinâmica contratual; há transferência recíproca, ainda que desigual, de riquezas entre as partes contratuais.*” (DELGADO, 2002, p.483)

A remuneração está ligada ao pagamento pelo trabalho prestado. Segundo Marecos (2012), caso não haja a pactuação de remuneração, ou seja, inexistir a retribuição pela atividade desempenhada pelo trabalhador de modo gratuito, entende-se que a situação é insusceptível de ser reconhecida como uma relação laboral ou de emprego.

A pessoalidade significa a aplicação do “*intuitu personae*”<sup>5</sup> em relação à figura do trabalhador que se obrigou contratualmente. Necessário salientar, que a prestação dos serviços dar-se-á sempre pelo próprio trabalhador, não sendo possível por sua exclusiva vontade, na vigência do Contrato de Trabalho, ser substituído por outra pessoa singular.

A alteridade diz respeito à prestação de serviços pelo trabalhador que é prestada por conta alheia, ou seja, para outra pessoa singular ou coletiva, física ou jurídica, que assume os riscos da atividade econômica. A prestação pactuada reveste-se de “*um trabalho sem assunção de qualquer risco pelo trabalhador.*” (MARTINS, 2001, p.96)

Como qualquer negócio jurídico, também para a validade

---

<sup>5</sup>INTUITU PERSONAE Loc. (Lat.) Tendo em conta a pessoa, ou em consideração a ela. SIDOU, J. M. Othon. **Dicionário Jurídico**. 2<sup>a</sup> ed. rev., atual. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. p.307.

do Contrato de Trabalho a legislação civil<sup>6</sup> requer que as partes sejam capazes, que o objeto seja lícito, possível, determinado ou determinável, em relação à forma que a mesma seja prescrita ou não defesa em lei, e que não contrarie a ordem pública ou ofenda os bons costumes.

### 3.1. Características do contrato de trabalho

A caracterização do Contrato de Trabalho segundo Delgado (2002) é tida como um “*procedimento intelectual através do qual se desvelam os elementos integradores [...] que instituem as marcas mais proeminentes de sua estrutura e dinâmica operacional.*” (DELGADO, 2002, p.480). Segundo o mesmo autor, as principais características do Contrato de Trabalho são: o sinalagma, a consensualidade, a relação “*intuitu personae*” e a sucessividade.

O sinalagma<sup>7</sup> significa que do contrato de trabalho estabelecido entre as partes, resultarão obrigações contrárias e equivalentes, e que pela bilateralidade do contrato de trabalho, se-

---

<sup>6</sup>Neste sentido, o Código Civil Português, trata em seu artigo 280º dos requisitos do objecto negocial. 1. É nulo o negócio jurídico cujo objecto seja física ou legalmente impossível, contrário à lei ou indeterminável. 2. É nulo o negócio contrário à ordem pública, ou ofensivo dos bons costumes. No Brasil, o Código Civil estabelece em seu artigo 104 que a validade do negócio jurídico requer: I - agente capaz; II - objeto lícito, possível, determinado ou determinável; III - forma prescrita ou não defesa em lei.

<sup>7</sup>SINALAGMA. S.m. (Gr. Synallagma). Dir. Obr. Dependência recíproca das obrigações num contrato. Cognato: sinalagmático (adj.), cons. contrato- SIDOU, J. M. Othon. **Dicionário Jurídico**. 2ª ed. Rev., atual. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. p.523

rão recíprocas tais obrigações. Exemplo típico é o pagamento da remuneração por parte do empregador, que recebe em troca o trabalho prestado pelo empregado.

Resulta o Contrato de trabalho um consenso, de um acordo de vontades entre o trabalhador e o empregador, que pode ser tácito ou expresso. A Legislação em regra não exige forma especial para o estabelecimento do Contrato de Trabalho, sendo a formalidade prevista para restritas situações. Destacamos que as Constituições luso-brasileiras estabelecem o livre exercício de qualquer trabalho.<sup>8</sup>

A característica “*intuitu personae*” no Contrato de Trabalho não se aplica a ambas as partes contratantes. Dar-se-á apenas em relação à pessoa do empregado, que se obriga a prestar, em face a natureza contratual, pessoalmente todos os serviços aos quais se obrigou, não podendo por sua exclusiva vontade, fazer-se substituir por outrem. No que diz respeito à figura do empregador em princípio haverá plena fungibilidade, uma vez que poderá “*ser sucedido por outrem no contexto da mesma relação de emprego.*” (DELGADO, 2002, p.482).

Por fim, a relação jurídica do Contrato de Trabalho pres-

---

<sup>8</sup>**Constituição Portuguesa:** Artigo 47.º 1. Todos têm o direito de escolher livremente a profissão ou o género de trabalho, salvas as restrições legais impostas pelo interesse colectivo ou inerentes à sua própria capacidade.

**Constituição brasileira:** Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

supõe a existência de um elemento de continuidade, de duração não instantânea, de trato sucessivo. A execução dos serviços pactuados se desdobra no tempo, dia após dia, mês após mês, e assim por diante, sucessivamente. No Contrato a prazo determinado esta característica inexistente.

#### **4.O CONTRATO DE TRABALHO A TERMO**

O contrato de trabalho a prazo determinado ou a termo originou-se da legislação civil, que exigia para a locação de serviços o estabelecimento de um termo, uma vez que proibia a locação de serviços sem prazo. Nos ensinamentos de Nascimento (2011), trata-se de figura há muito conhecida na legislação, com indicação de sua utilização por volta do ano de 1917.

É o que já se vê no livro de Lodovico Barassi, *Il contratto di lavoro* (1917), que examina a rescisão nessa espécie de contrato de trabalho, em Paul Pic, um dos pioneiros do direito do trabalho na França, com o seu *Traité élémentaire de législation industrielle* (1930, 7. ed.), no qual diz que em certas indústrias, como a de roupas, é uso admitir o empregado por certo tempo, caso em que o contrato termina com a expiração do termo fixado, a menos que haja tácita recondução do trabalhador, e em Paul Durand e André Vitu, autores do clássico *Traité de droit du travail* (1950), que examinam o fundamento do contrato a prazo, o *Code du Travail* da França, e as diferenças entre os dois tipos de contrato. (NASCIMENTO, 2011, p.988)

Verifica-se na atualidade a tendência globalizante nos mercados nacionais e internacionais da necessidade de maior competitividade das empresas. Além disso, verifica-se o aumento do desemprego e, especificamente no direito laboral português significativa rigidez para a cessação dos contratos de trabalho sem prazo pactuados.

As situações citadas, aliadas às diretrizes comunitárias vigentes, fez com que aumentassem as hipóteses legais para a pactuação dos Contratos a Termo em Portugal.

No magistério de Campos (2013) observamos que “*a admissibilidade de aposição de um termo ao contrato de trabalho tem estado ligada à satisfação de necessidades temporárias da empresa, atendendo à própria dinâmica do mercado e ao modo de funcionamento das unidades produtivas.*” (CAMPOS, 2013, p.12).

Como já citamos no que rege a previsão temporal, o Contrato de Trabalho é em regra pactuado sem a prefixação de prazo “*mantendo duração indefinida ao longo do tempo*”, sendo assim de trato sucessivo. Na legislação luso-brasileira a exceção é a pactuação de contrato de trabalho a prazo determinado ou a termo. Nos contratos de trabalho a termo, no que tange ao aspecto temporal, a duração é “*preestabelecida desde o nascimento do pacto, estipulando como certa e previsível a data de extinção da avença.*” (DELGADO, 2002, p.507).

Em ambas as legislações os limites para a pactuação do contrato a prazo são estabelecidos, em princípio face à hipossufi-

ciência de uma das partes da relação: o trabalhador. Na doutrina e jurisprudência, presume-se que tal parte carece de proteção em face da dita “*fragilidade e dependência*”. Desta forma, a fixação do termo e “*às consequências que decorrem da aposição deste tipo de cláusulas para a estabilidade do vínculo laboral, o legislador optou por estabelecer um regime rígido e exigente no que se refere à sua admissibilidade*”. (CAMPOS, 2013, p.29).

Na atualidade, verificamos de forma clara, o significativo aumento do objetivo econômico visando à contratação de trabalhadores a prazo. Neste sentido, é o que se verifica na hipótese da contratação para acréscimo de trabalhadores nas empresas no Brasil através da Lei 9.601/98. Em Portugal também o estabelecido no n.º 4, alínea “a” do artigo 140º que admite a contratação a termo para lançamento de “*nova actividade empresarial*” e também quando do início de labor em empresas com menos de 750 trabalhadores.

Quanto a sua formalização, tanto no Brasil quanto em Portugal, o Contrato de Trabalho a Termo, visando atender ao princípio da continuidade da relação de emprego deverá ser escrito. Destacamos que em Portugal, a legislação obriga em todos os contratos a termos a indicação, de forma clara, do motivo justificativo utilizado quando da sua pactuação ou renovação.<sup>9</sup>

<sup>9</sup>**Lei 7/2009 – Código do Trabalho:** Art. 141 – Forma e conteúdo de contrato de trabalho a termo. 1. O contrato de trabalho a termo está sujeito a forma escrita e deve conter: a) identificação, assinaturas e domicílio ou sede das partes; b) actividade do trabalhador e correspondente retribuição; c) local e período normal de trabalho; d) data de início do trabalho; e) indicação do termo estipulado e do respectivo motivo justificativo; f) datas de celebração do contrato e, sendo a termo certo, da respectiva cessação.

Assim, o Contrato de Trabalho a termo, ou a prazo determinado, somente pode ser pactuado em determinadas hipóteses estabelecidas na legislação luso-brasileira as quais passaremos a verificar.

#### **4.1. Hipóteses de pactuação no Brasil**

No Brasil a Legislação estabelece na CLT, em especial no seu artigo 443<sup>10</sup>, as hipóteses para o estabelecimento do Contrato a prazo determinado. Verifica-se que será permitida a pactuação de contrato de trabalho a prazo determinado: para a execução de serviços que dependam de termo prefixado, de serviços especificados, ou serviços que para a sua realização dependam de acontecimento susceptível de previsão aproximada.

Desta forma, o contrato de trabalho a prazo só será válido se, em relação ao seu objeto, tratarse: de serviço cuja natureza ou transitoriedade justifique a predeterminação do prazo, de atividades empresariais de caráter transitório ou de contrato de experiência.

Igualmente observa-se também a existência de outras pos-

---

<sup>10</sup>**CLT – Decreto 5452/1943:** Art. 443 - O contrato individual de trabalho poderá ser acordado tácita ou expressamente, verbalmente ou por escrito e por prazo determinado ou indeterminado. § 1º - Considera-se como de prazo determinado o contrato de trabalho cuja vigência dependa de termo prefixado ou da execução de serviços especificados ou ainda da realização de certo acontecimento suscetível de previsão aproximada. § 2º - O contrato por prazo determinado só será válido em se tratando: a) de serviço cuja natureza ou transitoriedade justifique a predeterminação do prazo; b) de atividades empresariais de caráter transitório; c) de contrato de experiência.

sibilidades de pactuação de contratos a prazo determinado previstas em legislação extravagante. Como exemplos a legislação que trata da contratação de atleta profissional de futebol – Lei 6.354/76; a legislação para a contratação de trabalhador rural para atividades sazonais de safra – Lei 5889/73; a contratação de artista profissional – Lei 6533/76; a contratação de técnico estrangeiro – Decreto Lei 691/69, dentre outras.

Segundo Delgado (2002) fora das hipóteses elencadas no artigo 443 da CLT e em legislação especial, serão consideradas irregulares no Brasil as demais contratações de trabalhadores a prazo determinado.

#### **4.1.1.A transitoriedade**

A Transitoriedade como hipótese para a pactuação de contrato a termo, de acordo com Martins (2001), está ligada à execução de serviços contratados que deverão ser breves, passageiros, efêmeros, temporários. Nesta hipótese estão elencadas as contratações destinadas a atender aumento de demandas empresariais em certo período do ano como o aumento de vendas no Natal, aumento do consumo de ovos de chocolate na Páscoa, atividades ligadas ao comércio nas férias escolares, dentre outras.

#### **4.1.2.A natureza do serviço**

A natureza do serviço objeto na contratação a termo, no

magistério de Delgado (2002), deve estar ligada à execução de uma atividade certa e delimitada em sua dimensão temporal, possível de ser pactuada a prazo. Esta hipótese refere-se à necessidade transitória do empregador não associada à sua atividade. Como exemplo seria a pactuação de contrato a termo entre uma indústria têxtil e um pedreiro para realizar um conserto de um muro que está prestes a ruir.

#### **4.1.3. Atividade empresarial transitória**

Nesta hipótese de pactuação de contrato a prazo determinado, destaca-se que a transitoriedade está ligada à atividade da própria empresa que será efêmera. Nesta específica situação *“admite-se a contratação do empregado por tempo determinado, ou seja, com duração do vínculo empregatício somente enquanto durar a própria empresa, entendida como atividade organizada”*. (GARCIA, 2012, p.198). Seria a situação verificada entre uma empresa constituída especificamente para realizar a atividade de edificação de uma ponte, que poderá utilizar-se da contratação a prazo para *“admitir pessoal enquanto existir, isto é, até que cumpra os fins para os quais foi constituída, a construção da ponte”*. (NASCIMENTO, 2011, p.993)

#### **4.1.4. Contrato de experiência**

A Legislação brasileira admite também a possibilidade de

pactuação de contrato a prazo para a contratação de trabalhadores a título de experiência. Podemos utilizar o conceito deste contrato como o “*período de experiência, contrato de prova, pacto de prova, pacto de experiência, contrato de experiência*”, durante o qual o “*empregador vai testar se o empregado pode exercer a atividade que lhe é determinada*”. (MARTINS, 2001, p.108). Neste mesmo sentido, o contrato de experiência também possibilita ao empregado observar às condições oferecidas pelo empregador para a manutenção do pacto.

Destaca-se neste tipo de contratação a prazo, que chegando a seu termo e atendido o seu objetivo, haverá a necessária transformação do contrato precário em contrato a prazo indeterminado, com efeitos jurídicos “*ex tunc*”, ou seja, desde a data inicial de pactuação a prazo.

Aprovada a experiência inicia-se outro contrato, o principal, e o contrato de trabalho que o segue por prazo indeterminado, mantendo cada um a sua independência, de tal modo que não estariam relacionados entre si por um liame de continuidade, a não ser para que o tempo de duração do contrato de experiência, quando o empregado permanece na empresa, venha a ser somado ao segundo contrato para todos os efeitos legais. (NASCIMENTO, 2011, p.885)

Em Portugal esta hipótese não existe na forma de pactuação de Contrato a Termo Resolutivo. A verificação da experiência é observada na contratação normal nos contratos a prazo indeterminado.

#### **4.1.5. Contrato de Safra**

O contrato de safra é uma modalidade de contrato de trabalho por tempo determinado estabelecido pela Lei n.º 5.889/73. Para a sua pactuação deverá ser observada a existência de atividades ligadas às “*variações estacionais da atividade agrária*”, conforme estabelece o parágrafo único do art. 14 da citada Lei. É utilizado, segundo Almeida (2014), para a contratação de trabalhadores em atividades agro econômicas em época de colheitas, plantio e entressafras.

Nesta hipótese de pactuação, o empregador, produtor rural pessoa física, poderá realizar a contratação de trabalhador rural por pequeno prazo para o exercício de atividades de natureza temporária. Devido à característica específica desta atividade, na sua pactuação não é possível no contrato a inserção segura das datas de início e término da atividade, especialmente pelas imprevisíveis variações climáticas. Todavia, deve ser apostado de forma clara a menção ao produto explorado, a área a ser trabalhada, o período do ano da contratação (safra ou entressafras) e a atividade, colheita ou plantio, a ser desenvolvida pelo trabalhador.

#### **4.1.6. Acréscimo de empregados na empresa**

É admissível na legislação brasileira a contratação por prazo determinado visando o acréscimo no número de empregados na empresa. Esta possibilidade surgiu em razão do crescente núme-

ro de desempregados à época no país. A Lei 9.601/98<sup>11</sup> possibilita às empresas a contratação a prazo determinado fora das hipóteses contidas no § 2º do art. 443 da CLT citados anteriormente.

Segundo Almeida (2014), é necessário que tal contratação seja autorizada por Acordo ou Convenção Coletiva de Trabalho, devendo ser observadas as demais exigências constantes na referida legislação. Busca esta hipótese de contratação, oferecer maior flexibilização às empresas para a contratação de trabalhadores, mitigando as dificuldades do mercado de trabalho.

Esta modalidade possibilita a contratação de trabalhador para a realização de quaisquer atividades na empresa, desde que haja a necessária interveniência do Sindicato. Exige-se, todavia que tais contratações representem de fato: acréscimo no número de empregados no estabelecimento ou na empresa. A *“empresa não poderá dispensar um trabalhador contratado por tempo indeterminado para contratar outro para a mesma função por tempo determinado”*. (MARTINS, 2002, p.29)

---

<sup>11</sup>**Lei 9.601/98: Art. 1º** As convenções e os acordos coletivos de trabalho poderão instituir contrato de trabalho por prazo determinado, de que trata o art. 443 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, independentemente das condições estabelecidas em seu § 2º, em qualquer atividade desenvolvida pela empresa ou estabelecimento, para admissões que representem acréscimo no número de empregados. **§ 1º** As partes estabelecerão, na convenção ou acordo coletivo referido neste artigo: **I** - a indenização para as hipóteses de rescisão antecipada do contrato de que trata este artigo, por iniciativa do empregador ou do empregado, não se aplicando o disposto nos artigos. 479 e 480 da CLT; **II** - as multas pelo descumprimento de suas cláusulas. **§ 2º** Não se aplica ao contrato de trabalho previsto neste artigo o disposto no art. 451 da CLT.

## 4.2. Duração e prorrogação do contrato no Brasil.

A duração do Contrato a prazo determinado no Brasil, para as contratações realizadas sob a égide da CLT será de no máximo 2(dois) anos.<sup>12</sup> Todavia, verifica-se exceção à regra do prazo, na hipótese de pactuação do contrato a título de experiência, cujo o prazo máximo será de 90 noventa dias. Na legislação esparsa verificamos outros prazos como o previsto para o atleta profissional de futebol, que terá duração máxima de cinco anos.

Quanto à possibilidade de prorrogação, nas hipóteses prevista na CLT, dentro do lapso temporal previsto de 2(dois) anos ou de 90(noventa) dias, é possível apenas uma prorrogação, desde que obviamente não tenha sido pactuado prazo inicial com a duração máxima. Caso o contrato seja prorrogado por mais de uma vez, será tacitamente considerado como um contrato a prazo indeterminado.<sup>13</sup>

De modo a evitar fraudes nas pactuações a prazo, a legislação brasileira estabelece um interstício mínimo de 6(seis) meses, entre Contratos a prazo determinados que tenham as mesmas partes e objeto, salvo se a expiração do anterior dependeu da execução de serviços especializados ou da realização de certos acontecimentos.

...da realização de certo acontecimento, como

---

<sup>12</sup>Conforme estabelece o artigo 445 da CLT – Decreto 5452/1943, o contrato de trabalho por prazo determinado não poderá ser estipulado por mais de dois anos, sendo que para o contrato de experiência a duração não poderá exceder de noventa dias.

<sup>13</sup>Vide artigo 451 da CLT – Decreto 5452/1943.

a conclusão da obra que está sendo edificada, ou tem por finalidade a execução de serviços especializados, o que é comum nas obras de construção civil e em suas diferentes etapas, a lei permite contratos sucessivos ou, como alguns denominam, “em cadeia”, com o mesmo empregado, dada a natureza específica e a finalidade do contrato. É que, quando a lei veda a sucessão de contratos a prazo certo, assim faz no pressuposto de que sua finalidade é a fraude. Porém, nas hipóteses mencionadas, desde que estejam claras, não há como vislumbrar fraude, tendo em vista a finalidade da contratação.” (NASCIMENTO, 2011, p.1001)

Não sendo respeitado este interstício, a contratação realizada será considerada como pactuada por prazo indeterminado.

No que diz respeito à hipótese de contratação para acréscimo de novos trabalhadores na empresa, não se aplicam as regras de prorrogação única. As empresas poderão prorrogar quantas vezes for necessário o Contrato de Trabalho a Termo, desde que respeitado o prazo máximo de dois anos, haja vista que o §2º do artigo 1º da Lei 9.601/98, veda a aplicação do disposto no artigo 451 da CLT, que regulamenta a prorrogação una.

### **4.3. Hipóteses de pactuação em Portugal**

Em Portugal, tendo como base o princípio da segurança do emprego<sup>14</sup> consagrado na Constituição da República, de forma <sup>14</sup>Está estabelecido na Constituição Portuguesa em seu artigo 53º, uma vez que é garantida aos trabalhadores a segurança no emprego, sendo proibidos os despedimentos sem justa causa ou por motivos políticos ou ideológicos.

similar ao Brasil, à contratação a termo também é considerada excepcional. Segundo Marecos (2012), será possível esta forma de contratação para atender a satisfação temporária das necessidades do empregador, sendo o contrato a termo “*admitido para certos fins, e na exacta medida em que esses fins o justifiquem*”.

As hipóteses estão estabelecidas no artigo 140º do Código do Trabalho. Deve-se destacar que a necessidade da empresa deverá harmonizar-se com o estabelecido no nº1 do artigo 140º do Código do Trabalho, pois trata de “*requisito fundamental*” para a contratação a termo certo “*a necessidade temporária da empresa*”, aliado ao “*período estritamente necessário*” para a realização da atividade.

Assim, segundo Neto (2013), as situações elencadas na legislação portuguesa são meros exemplos, não são taxativas, ou seja, a pactuação de contrato a termo “*não deve subsumir-se a qualquer das hipóteses contempladas no nº2*” do artigo 140º mas abrangerá também quaisquer situações as quais se verifique a necessidade temporária.

Desta forma, segundo a legislação laboral lusitana, a princípio, o Contrato de Trabalho a Termo “*pode ser celebrado para satisfação de necessidade temporária da empresa e pelo período estritamente necessário à satisfação dessa necessidade*”. Observa-se ainda que “*a estipulação do termo seja devidamente justificada, devendo essa justificação constar expressamente do contrato escrito, com a concreta indicação dos factos e circunstâncias que a integram*”. (MARECOS, 2012, p.344)

Excepcionalmente, havendo Instrumento de Regulamentação Coletiva de Trabalho – IRCT poderá o ajuste de pactuação a prazo ser afastado ou modificado. Segundo Campos (2013), na legislação portuguesa existe também previsão legal para a contratação a termo nas situações que visem à dinamização das atividades produtivas e a execução de políticas de emprego.

Daí pode-se concluir que a fundamentação para a admissibilidade do contrato a termo na legislação portuguesa não se encontra presente apenas na satisfação de necessidades temporárias das empresas. Neste sentido é o entendimento do Supremo Tribunal de Justiça<sup>15</sup> português a respeito da contratação de trabalho a termo:

Assim, a razão primordial da sua celebração – sempre excepcional, por consabidos motivos – pressupõe, por um lado, a verificação da transitoriedade do trabalho a efectuar; visa, por outro lado, a salvaguarda da redução do risco empresarial, em situações específicas, e, por fim, viabiliza a promoção/desenvolvimento de políticas activas de emprego.

#### **4.3.1. Satisfação de necessidades temporárias**

O Código do Trabalho Português, em seu artigo 140º nº2 alíneas de “a” à “h” elenca os motivos que no ponto de vista do legislador correspondem à “*necessidade temporária da empresa*”.

---

<sup>15</sup>Processo n.º 488/11.4TTVFR.P1.S1- 14/01/2015 - Supremo Tribunal de Justiça.

Nas alíneas de “a” à “d” verifica-se a possibilidade de contratação a termo com fundamento na substituição direta ou indireta de trabalhadores. O entendimento da figura “*substituição indireta*” nos é dado como:

...denominada substituição em ‘cadeia’ ou em ‘cascata’, que permite o empregador substituir um trabalhador por outro contratado a termo para o efeito, não por aquele estar impedido de prestar trabalho mas por ter sido temporariamente deslocado para outro posto de trabalho com vista a substituir outro trabalhador, este sim impedido de prestar trabalho” (CAMPOS, 2013, p.69)

#### **4.3.2. Substituição temporária de trabalhadores**

A Legislação portuguesa elenca de forma exemplificativa quatro possibilidades de contratação a termo com fundamento na necessidade temporária de substituição de trabalhadores. Todas são exemplificativas pelo fato de que, conforme já citamos, será possível a contratação em outras hipóteses, desde que enquadráveis na cláusula geral estabelecida no Código do Trabalho. No caso de substituição temporária de trabalhadores, a celebração somente será possível, se devidamente fundamentada, e dirigida “*para satisfação de necessidade temporária da empresa e pelo período estritamente necessário à satisfação dessa necessidade*”.

A alínea “a” do artigo 140º nº2 do Código do Trabalho prevê a contratação em face da necessidade de “*substituição directa*

*ou indirecta de trabalhador ausente ou que, por qualquer motivo, se encontre temporariamente impedido de prestar trabalho*". Esta possibilidade também não se destina apenas às situações legais as quais o trabalhador substituído se encontre, como em gozo de férias, em licença maternidade, doente ou acidentado do trabalho, dentre outras. Será possível também a contratação por qualquer outro motivo bastando simplesmente que *"haja acordo entre o trabalhador substituído e o empregador para que o contrato celebrado a termo com o trabalhador substituto seja considerado válido."* (CAMPOS, 2013, p.71)

Já o estabelecido nas alíneas "b" à "d" do artigo citado, elencam as hipóteses de substituição direta ou indireta de trabalhador, em relação ao qual, esteja pendente em juízo ação de apreciação de licitude de despedimento.

Poderá ainda ser celebrado contrato, visando a substituição temporária, em situações como licença do trabalhador sem retribuição, e substituição de trabalhador que, contratado a tempo completo, passe a prestar trabalho a tempo parcial por período determinado. Segundo Marecos (2012), o estabelecido nestas alíneas concretizam situações enquadráveis na alínea anterior, mas que *"não obstante, o legislador entendeu por bem conferir-lhes a autonomia suficiente, clarificando que as situações previstas naquelas alíneas b) a d) do n<sup>o</sup>2 constituem um fundamento para a celebração de contrato de trabalho a termo resolutivo"*. (MARECOS, 2012, p.346)

### 4.3.3. Actividades Sazonais

A contratação de trabalhadores para as “*actividades sazonais ou outras actividades cujo ciclo anual de produção apresente irregularidades decorrentes da natureza estrutural do respectivo mercado, incluindo o abastecimento de matérias primas*” está prevista na alínea “e” do n.º 2 do artigo 140.º do Código do Trabalho português. O Supremo Tribunal de Justiça português<sup>16</sup> nos empresta o conceito para “*actividades sazonais*”:

contempla duas situações diferenciadas: por um lado, o carácter sazonal da própria actividade a que a empresa se dedica; de outra banda, o carácter regular do ciclo anual da sua produção, decorrente da estrutura do respectivo mercado. Actividade sazonal é aquela que só surge em determinado período do ano, necessariamente limitado, perdendo posteriormente a sua utilidade.

Assim, nesta hipótese será permitida a contratação de trabalhadores para a realização de actividades que por sua natureza sejam sazonais, ou seja, actividades que variem em função da época do ano, da necessidade da sociedade, ou da dinâmica do mercado. Neste sentido, segundo Campos (2013) seria lícito então a contratação de trabalhadores para laborar em actividades agrícolas, turismo balnear, livrarias no início do período letivo, dentre outras.

---

<sup>16</sup>Recurso n.º 325/08 – 10/07/2008 - Supremo Tribunal de Justiça.

#### **4.3.4. Acréscimo excepcional de actividade empresarial**

A alínea “f” do nº2 do artigo 140º do Código do Trabalho faculta às empresas contratar trabalhadores a termo em decorrência de acréscimo excepcional em suas atividades.

Tal possibilidade também se harmoniza à regra geral estabelecida por ser “*necessidade temporária da empresa e pelo período estritamente necessário à satisfação dessa necessidade*”. importante salientar que para validade das contratações tais necessidades deverão ser temporárias e excepcionais. A excepcionalidade estará ligada ao fato de que o acréscimo não era esperado pela empresa, e também por não estar ligado à eventual aumento de demanda em determinada época do ano. Nesta hipótese está em causa “*um facto que não é habitual na dinâmica da actividade prosseguida pela empresa*”. (CAMPOS, 2013, p.78)

Desta forma, será necessário um aumento significativo, anômalo, que possa ser apostado no Contrato a justificar o “*acréscimo excepcional da actividade*” da empresa e a previsão temporal. Será válida então a contratação se o pico de atividade anômalo, singular, “*não justificar a admissão de um trabalhador por tempo indeterminado, uma vez que este crescimento anormal da actividade é transitório, e perderá posteriormente a sua utilidade*”. (MARECOS, 2012, p.347)

#### **4.3.5. Actividade ocasional ou serviço definido**

No item anterior mostramos a possibilidade de contrata-

ção a termo na hipótese de acréscimo excepcional verificado na atividade normalmente desenvolvida pelo empreendedor. Na contratação para a realização de atividade ocasional ou serviço definido, a situação de necessidade temporária não se encontra relacionada à atividade normal da empresa. A legislação laboral portuguesa autoriza a possibilidade de contratação a termo para a *“execução de tarefa ocasional ou serviço determinado precisamente definido e não duradouro”*.

Campos (2013), citando Abílio Neto, nos empresta exemplos de situações as quais, aplica-se esta hipótese. Seria por exemplo *“o caso de encomendas excepcionais, informatização de uma secção de uma empresa, a decoração de um estabelecimento, uma avaliação da empresa, a tradução eventual de documentos técnicos para formação de pessoal”*. (CAMPOS, 2013, p.79) Tais situações elencadas correspondem a uma atividade que não seria desenvolvida normalmente na empresa, definida por Abílio Neto como *“actividades eventuais”*.

Pelo fato do serviço a realizar ser *“determinado precisamente definido e não duradouro”*, o mesmo, conforme mandamento legal deve ser devidamente individualizado e aposto no Contrato pactuado. Para Campos (2013), *“o serviço determinado e definido implica a susceptibilidade de individualização, isto é, um trabalho com características próprias e diferenciáveis da actividade normal da empresa e que geralmente corresponde a uma tarefa única e irrepetível.”* (CAMPOS, 2013, p.80)

### 4.3.6. Dinamização da actividade produtiva

Para a admissibilidade de contrato de trabalho a termo, o legislador português estabeleceu também a possibilidade de celebração de contratos nas situações que objetivem à dinamização da atividade produtiva e a execução de políticas de emprego<sup>17</sup>.

Na contratação visando a dinamização da atividade produtiva o legislador albergou a possibilidade da distribuição de eventual insucesso do empreendimento também aos signatários do contrato de trabalho a termo, e não apenas ao empregador ou à empresa. Nesta hipótese, também os trabalhadores contratados a termo suportarão determinados ônus em face de possível fracasso do empreendimento. Neste sentido é o magistério de Alice Pereira Campos:

Nesta norma foram considerados determinadas situações em que a eventual limitação da duração dos contratos de trabalho é essencial para que o empregador possa desenvolver a sua actividade comercial com menor risco, pelo menos no que respeita às obrigações decorrentes da celebração de contratos de trabalho”. (CAMPOS, 2013, p.82)

Poderá ainda, ser celebrado contrato a termo certo para o *“lançamento de nova actividade de duração incerta, bem como início de laboração de empresa ou de estabelecimento pertencente a empresa com menos de 750 trabalhadores”*. Nesta situa-

---

<sup>17</sup>Situações elencadas no n.º 4 do artigo 140º do Código do Trabalho.

ção a duração incerta seria de corrente de “*uma actividade ainda não consolidada, em sentido que não se verificava à data da celebração do contrato, nem era previsível, que aquela actividade fosse persistir*”. (MARECOS, 2012, p.348)

#### **4.3.7. Execução de políticas de emprego**

Levando em consideração os ensinamentos de Pedro de Ortiz Bettencourt, citado por Campos (2013), o desenvolvimento social e econômico e o bem estar da população, dependem da manutenção do nível de emprego que a cada dia se torna mais escasso. Neste sentido, cabe ao Estado a adoção de políticas que visem o combate ao desemprego e a “*flexibilização das técnicas de garantia de estabilidade no emprego*”. (CAMPOS, 2013, p.89)

Assim, o Código do Trabalho Português estabelece a possibilidade de ser celebrado contrato de trabalho a termo para a “*contratação de trabalhador à procura de primeiro emprego, em situação de desemprego de longa duração ou noutra prevista em legislação especial de política de emprego.*”

A definição do termo “*trabalhadores à procura do primeiro emprego*” é dada pelo Tribunal Constitucional português, no Acórdão 207/2004<sup>18</sup> como sendo trabalhadores que não tenham sido anteriormente contratados por tempo indeterminado, sendo equivalentes as situações daqueles trabalhadores que nunca

---

<sup>18</sup>Acórdão n.º 207/2004 - Processo n.º 545/03 – Tribunal Constitucional

conseguiram emprego, ou nunca celebraram um contrato de trabalho por tempo indeterminado.

Assim, nesta hipótese, seria permitida a contratação a termo de quaisquer trabalhadores que jamais laboraram ao abrigo de um contrato por tempo indeterminado. Este é o entendimento do Tribunal Constitucional que também admite a celebração de contratos a termo com trabalhadores que já prestaram trabalho por tempo determinado.

Todavia, há na doutrina portuguesa entendimento diverso, como o do eminente professor Julio Gomes, citado por Campos (2013) no sentido de que “*trabalhador a procura do primeiro emprego é aquele que nunca celebrou um contrato de trabalho, a termo ou por tempo indeterminado*” (CAMPOS, 2013, p.95). Todavia não concordamos, pois no nosso entendimento seria contrário à política de emprego instituída naquele país.

Para a execução de políticas de emprego, observa-se também a hipótese de contratação de “*trabalhadores em situação de desemprego de longa duração*”. O conceito desta figura nos é dado pelo artigo 6º n.º4 da Portaria nº 196-A/2001 de 10 de março de 2001<sup>19</sup>, que regulamentou em Portugal as modalidades específicas de intervenção do programa de estímulo à oferta de emprego.

---

<sup>19</sup>Portaria nº 196-A/2001 – “**Artigo 6.º - Desempregado. 4** - Consideram-se desempregados de longa duração, para efeitos do disposto no presente diploma, os trabalhadores que se encontrem inscritos nos centros de emprego há mais de 12 meses, independentemente de terem celebrado contratos de trabalho a termo, cuja duração conjunta, seguida ou interpolada, não ultrapasse os 12 meses”.

### 3.4. Duração e prorrogação do contrato em Portugal

Conforme estabelece o artigo 148º n.º1 do Código do Trabalho, existe em Portugal a possibilidade de pactuação e renovação do contrato trabalho a termo certo, por até três vezes. Todavia, a legislação portuguesa permite ainda que as partes signatárias do Contrato a termo possam acordar no sentido de inadmitir quaisquer renovações.

A renovação do Contrato encontra-se vinculada à verificação da sua admissibilidade nos mesmos termos utilizados quando da sua inicial celebração. Neste sentido é a legislação conforme o estabelecido no Código do Trabalho<sup>20</sup>.

É possível ainda a renovação tácita se inexistente cláusula impeditiva de renovação pactuada entre as partes.

Quanto à duração máxima, o legislador português estabeleceu no artigo 148º do Código do Trabalho que a duração máxima, com ou sem prorrogações, deverá ser observada em face das

---

<sup>20</sup>**Lei 7/2009 – Código do Trabalho:** Artigo 149º - Renovação de contrato de trabalho a termo certo. 1 – As partes podem acordar que o contrato de trabalho a termo certo não fica sujeito à renovação. 2- Na ausência de estipulação a que se refere o número anterior e de declaração de qualquer das partes que o faça cessar, o contrato renova-se no final do termo, por igual período se outro não for acordado pelas partes. 3 – A renovação do contrato fica sujeita à verificação da sua admissibilidade, nos termos previstos para a sua celebração, bem como a iguais requisitos de forma no caso de se estipular período diferente. 4– Considera-se como único contrato aquele que seja objecto de renovação. es

tipular período diferente. 4 – Considera-se como único contrato aquele que seja objecto de renovação.

hipóteses que autorizaram à época a contratação especial.

Deste modo em Portugal a duração máxima do Contrato de Trabalho será de 18(dezoito) meses, quando destinado à contratação de “*pessoa à procura de primeiro emprego*”.

Será ainda com duração máxima de 2(dois) anos a contratação que destinar-se: para o lançamento de nova atividade de duração incerta; início de laboração em empresa ou estabelecimento pertencente à empresa com menos de 750 trabalhadores; contratação de trabalhador a procura do primeiro emprego; de desemprego de longa duração ou de qualquer outra prevista em legislação especial de política de emprego. Para os demais casos a duração máxima não poderá exceder a 3 (três) anos.

Quanto a duração mínima, a legislação portuguesa estabelece o mínimo de 6 (seis) meses para a contratação a termo resolutivo. Todavia, admitirá duração mínima, inferior para as hipóteses estabelecidas nas alíneas “a” à “d” do artigo 140º do Código do Trabalho que possuem como fundamento para a contratação a substituição direta ou indireta de trabalhadores: realização de atividades sazonais; acréscimo excepcional de atividade e execução de tarefas ocasionais. Nestas situações a duração mínima será a prevista para a tarefa ou serviço a realizar.

#### **4.CONCLUSÃO**

Podemos observar de fato significativas similaridades nas hipóteses de contratação a termo, tanto no Brasil quanto em Por-

tugal. A contratação a prazo, ou a termo, é considerada excepcional, uma vez que a legislação luso-brasileira prioriza a contratação de trabalhadores sem a determinação de prazo. Deste modo, a contratação a prazo é exceção em razão de que a legislação e a OIT visam a estabilidade do vínculo laboral. As hipóteses previstas para a contratação a prazo buscam especialmente atender às necessidades das empresas.

Observamos especialmente em Portugal uma ampla liberdade na pactuação de contratos a prazo com a existência de várias hipóteses que buscam dar às empresas certa “*competitividade*”. No Brasil, as hipóteses estão estabelecidas na Consolidação das Leis do Trabalho e em legislação esparsa, restritas também à situações especialíssimas, ligadas à execução de serviços que dependem de prazo prefixado, serviços especificados, ou aqueles que para se realizar dependem de acontecimento suscetível de previsão aproximada e para a criação de novos postos de trabalho. Todas as hipóteses elencadas na legislação luso-brasileira apresentam viés claramente econômico.

A contratação a termo ou a prazo determinado reduz os riscos da atividade econômica, possibilita maior “*competitividade*” a certas atividades empresariais. Visa ainda flexibilizar as relações de emprego, em hipóteses específicas, viabilizando políticas que busquem a dinamização das atividades produtivas.

As situações consideradas pelo legislador luso-brasileiro com foco no desenvolvimento de políticas de emprego, nada mais são do que políticas fiscais em benefício das empresas, sob a falsa

percepção de que a redução de encargos trabalhistas quando da rescisão, possibilitaria a manutenção dos postos de trabalho.

Entendemos que a melhoria da situação social do trabalhador dar-se-á com a adoção pelo Estado de outros incentivos, tais como a redução da jornada de trabalho e da prestação de serviços em hora suplementar.

Deve a legislação laboral brasileira evoluir buscando utilizar estas hipóteses de contratações precárias, com foco no atendimento das questões sociais do trabalhador objetivando atender a dignidade do trabalho e geração de riquezas para o Estado como um todo. Tudo em harmonia como as necessidades das empresas e a dignidade do trabalhador num mundo cada vez mais globalizado e competitivo.

## **REFERÊNCIAS**

ALMEIDA, Amador Paes. **CLT comentada**. 8<sup>a</sup> ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

CAMPOS, Alice Pereira de. **O Contrato de trabalho a termo: uma forma de trabalho precário?**. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2013.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 1<sup>a</sup>. ed. São Paulo: LTr, 2002.

GARCIA, Gustavo Felipe Barbosa. **Curso de Direito do Tra-**

**balho.** 6<sup>a</sup>. ed. ver., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

MARECOS, Diogo Vaz. **Código do Trabalho Anotado.** 2<sup>a</sup>. ed. Coimbra: Coimbra Editora S.A, 2012.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Contrato de trabalho de prazo determinado e banco de horas: lei n.º 9.601/98.** 4<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do Trabalho.** 13<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de direito do trabalho.** 26<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

NETO, Abílio. **Novo Código do Trabalho e legislação complementar.** 4<sup>a</sup> ed. Lisboa: Ediforum Edições Jurídicas Ltda., 2013.

SIDOU, J. M. Othon. **Dicionário Jurídico.** 2<sup>a</sup> ed. rev., atual. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

**Acórdão n.º 207/2004 - Processo n.º 545/03 – Tribunal Constitucional** Disponível em: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20040207.html>> Acesso em: 16 abril 2014.

**BRASIL.** Lei n.º 9.601, de 21 de janeiro de 1998. **Disponível em:** <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9601.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9601.htm)> Aces-

so em: 16 abril 2014.

OIT. **Convenção 158 da OIT**. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=539004&filename=MSC+59/2008](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=539004&filename=MSC+59/2008)> Acesso em: 16 abril 2014.

**Processo n.º 488/11.4TTVFR.P1.S1- 14/01/2015 - Supremo Tribunal de Justiça** Disponível em: <<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954foce6ad9dd8b980256b5f003fa814/5fa7bd893a75149e80257dce0037ede2?OpenDocument>> Acesso em: 16 abril 2014.

**Recurso n.º 325/08 – 10/07/2008 - Supremo Tribunal de Justiça** Disponível em: <[http://www.pgdlisboa.pt/jurel/stj\\_busca.php?busca=assunto&buscajur=atividade+sazonal&areas=3&buscaprocesso=&buscasecao=&pagina=1&ficha=1](http://www.pgdlisboa.pt/jurel/stj_busca.php?busca=assunto&buscajur=atividade+sazonal&areas=3&buscaprocesso=&buscasecao=&pagina=1&ficha=1)> Acesso em: 16 abril 2014.

# **PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP) NO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO: MAIOR EFICIÊNCIA, MENOR CUSTO?<sup>1</sup>**

Ana Paula Brandão Ribeiro<sup>2</sup>  
Giuliano Adelmo de Souza<sup>3</sup>

## **RESUMO**

A presente pesquisa visa analisar possíveis irregularidades referentes a esta modalidade de PPPs no setor penitenciário, tendo como objeto a experiência utilizada em Minas Gerais, à luz do direito administrativo, considerando a viabilidade legal. Com a inauguração do Complexo Penal de Ribeirão das Neves em 2013 sob o regime de parceria público-privada, pretende desenvolver uma análise minuciosa do contrato, com foco nas obrigações e direitos da contratada (Concessionária) e da contratante (administração pública), sobretudo com uma atenção no contrato da empresa reguladora e os possíveis casos de rescisão. Buscou-se

<sup>1</sup>Este trabalho é fruto do Programa de Iniciação Científica da FAC, financiado pelo Fundo de Apoio à Pesquisa da mesma Instituição.

<sup>2</sup>Mestre em Direito Processual pela PUC Minas (2014). Pós-graduada em Direito Público pelo Instituto de Educação Continuada (IEC) da PUC Minas (2008). Professora da Faculdade Arquidiocesana de Curvelo – FAC; Professora da Faculdade de Direito de Contagem-FDCON. Advogada.

<sup>3</sup>Graduando do Curso Direito da Faculdade Arquidiocesana de Curvelo – FAC.

através dessas análises evidenciar o modelo de gestão compartilhada, bem como a eficiência de seu funcionamento e uma avaliação dos custos. Para isso foram levantadas experiências internacionais, visto que a experiência de parcerias público-privadas no Brasil ainda é inexpressiva.

**Palavras-chave:** Parceria Público-Privada; Sistema Penitenciário; Direito Administrativo; Gestão compartilhada.

### **ABSTRACT**

This research aims to analyze possible irregularities relating to this type of PPPs in the prison sector, having as object the experience used in Minas Gerais, in the light of administrative law considering the legal feasibility. With the inauguration of Ribeirão das Neves Penal Complex in 2013 under the public-private partnership, aims to develop a thorough analysis of the contract, with a focus on the rights and obligations of the contractor (CTM) and the contractor (public administration), particularly with attention in the regulatory contract company and possible cases of termination. We attempted through these analyzes highlight the shared management model, as well as the efficiency of its operation and a cost assessment. For this international experiences have been raised, as the experience of public-private partnerships in Brazil still insignificant.

**Keywords:** Public-Private Partnership; Penitentiary system; Administrative law; shared management.

## 1. INTRODUÇÃO

Essa pesquisa foi elaborada com intuito de investigar, no âmbito do Direito Administrativo, a parceria público-privada no sistema prisional do Complexo Penal de Ribeirão das Neves, confrontando com a Constituição Federal e com as legislações vigentes da área.

A situação prisional brasileira é alvo de notícias em veículos de imprensa internacional, onde é ressaltado que a superlotação é problema comum a todos os estabelecimentos prisionais brasileiros, principalmente referente à política de administração penitenciária. Todos os fatos que permeiam este assunto têm como causa a situação degradante em que se encontra este setor da segurança pública nacional. Presídios sem infraestrutura mínima necessária, falta de condições materiais e humanas, corrupção do sistema, a superlotação e problemas relativos ao próprio cárcere são fatores que mostram toda a ineficácia e falência do sistema penal brasileiro. Os problemas demonstram que o Brasil vem aniquilando as possibilidades de recuperação dos detentos e, ao mesmo tempo, despense verbas com um sistema cruel que a cada dia formam mais pessoas para o mundo do crime. Desta feita, fica demonstrado que, nos dias atuais, há uma inegável distância entre nossa realidade prisional e o que é preconizado em nossa legislação.

A Constituição brasileira impõe que, ao Estado cabe a função de tutelar e preservar a vida do condenado à prisão. No entanto, diante de tantas adversidades entre a legislação e a real

situação do sistema prisional, surgem discussões acerca da privatização de presídios, com o intuito de restabelecer a ordem e a verdadeira função das prisões.

O Estado buscou novas formas de relacionamento com o setor privado, devido à má utilização dos recursos públicos, a ineficiência dos modelos de gestão carcerária, a fragilidade e desorganização das instituições estatais responsáveis pela política prisional e o crescimento acentuado do número de presos, o que faz com que todos esses problemas se tornem sistêmicos, alcançando dimensões cada vez mais amplas. Nesse contexto, as Parcerias Público-Privadas (PPPs) surgem como uma solução imediata, com a iniciativa privada ficando responsável pelos serviços públicos, recebendo do governo remuneração pela concessão e estando sob a supervisão estatal. Esse modelo foi instituído no âmbito federal pela lei nº 11.079/2004 como modalidade de contratos administrativos.

Verificando o crescente aumento de Parcerias Público-Privadas (PPPs) envolvendo o sistema carcerário, alardeadas como a solução para a crise neste setor, observa-se o interesse econômico visando lucros ao substituir o Estado em uma área na qual o objetivo não é ganhos financeiros, e sim de caráter humanitário, através da reinserção do apenado na sociedade.

Ao analisar e observar as questões que estão envolvidas diante de um novo modelo de gestão frente a uma penitenciária brasileira, expondo os avanços no ordenamento jurídico para as parcerias público-privadas, analisando os confrontos éticos,

morais e observando as normas que regem a legislação vigente, a validade do contrato, bem como sua minuciosa leitura e a exposição de aspectos em desacordo com o Direito Administrativo norteiam este texto.

É neste cenário que o presente artigo científico pretende se debruçar.

## **2.AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS**

Considerando o cenário mundial atrelado às transformações políticas de governo e às constantes mudanças nas relações entre o Estado e a iniciativa privada, a partir dos anos 80 originaram-se na Inglaterra as Parcerias PúblicoPrivadas, uma iniciativa do Estado que viu no setor privado um parceiro imprescindível para a viabilização de projetos, até então estagnados diante da situação econômica mundial.

Assim, em busca de uma maneira de firmar parcerias entre o Estado e a iniciativa privada, em 1992 nasceu a versão inglesa das PPPs, com o objetivo de aumentar a participação do capital privado na prestação de serviços públicos. No anúncio das PPPs ficou nítida a mudança da política de investimentos adotada pelo então governo britânico, que até então anunciavam os projetos como inteiramente públicos ou inteiramente privados, e naquele momento mencionavam a criação de uma parceria, porém com a transferência do risco ao setor privado.

No Brasil não foi diferente. Perante a ineficiência do Estado, cada vez mais refém do capitalismo e com um aumento anual

considerável da população carcerária, foi necessário pensar em uma alternativa e adotar de forma experimental modernos instrumentos disponíveis na política criminal mundial. Ao adotá-los, esperava-se um resultado fixado na eficácia e no cumprimento da Lei de Execução Penal, adaptando os espaços físicos das cadeias, reabilitando os detentos, atenuando a superlotação e reduzindo os custos.

Tendo em vista a problemática acima, viu-se a necessidade de encontrar uma saída urgente em prol da melhoria das penitenciárias e, ao observar os modelos mundiais existentes, decidiu-se implantar as Parcerias Público-Privadas. Tratadas como modelos de gestão inovadores, principalmente na agilidade das construções e na sua adequação, dando dignidade ao apenado.

Em termos práticos, a adoção das PPPs torna viável a implementação de projetos que tanto o poder público quanto as empresas privadas, isoladamente, não seriam capazes de promover.

### **3.PARCERIA PÚBLICO PRIVADA NO BRASIL**

Entretanto, a partir da implantação do programa de reforma do Estado, desenvolvido nos anos 90, surge as primeiras colocações referente às PPPs. O então presidente Fernando Henrique Cardoso, juntamente com o ministro de Estado Bresser Pereira, desenvolve a política de privatizações, a flexibilização de monopólios públicos e as políticas de estímulo do terceiro setor, conforme afirma Sundfeld:

O tema surgiu com o programa de Reforma do Estado desenvolvido no Brasil a partir do início da década de 90 do século passado e que teve seu ápice no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), com a privatização de grandes empresas federais, a flexibilização de monopólios de serviços públicos e o estímulo ao Terceiro Setor. (SUNDFELD, 2005, p. 129)

Não se pode afirmar que o surgimento das PPPs seja um fenômeno isolado, já se havia iniciado uma mudança no padrão das contratações públicas, gerando reformas na atuação do Estado. Assim alguns autores começaram as pesquisas tentando definir essa nova forma de gestão compartilhada, diversos foram os conceitos afirmando que as PPPs tinham características diferenciadas, em relação a outros contratos públicos, de acordo com Justen Filho:

Parceria público-privada é um contrato organizacional, de longo prazo de duração, por meio do qual se atribui a um sujeito privado o dever de executar obra pública e (ou) prestar serviço público, com ou sem direito à remuneração, por meio da exploração da infraestrutura, mas mediante uma garantia especial e reforçada prestada pelo Poder Público, utilizável para a obtenção de recursos no mercado financeiro. (JUSTEN FILHO, 2010, p.89)

O Brasil tomou essa iniciativa baseada nas experiências de outros países, porém somente mais tarde houve uma preocupação em normatizar as PPPs conforme profere Di Pietro:

Mais uma vez sob inspiração do direito es-

trangeiro, em especial do direito comunitário europeu, o direito brasileiro, pela Lei nº 11.079, de 30.12.2004, cria novas modalidades de contratos administrativos, a concessão patrocinada e a concessão administrativa – sob o título de parcerias público-privadas – PPP. Pela justificativa que acompanhou o projeto de lei ao Congresso Nacional, verifica-se que os objetivos são o de suprir a falta de disponibilidade de recursos financeiros, aproveitar a eficiência do setor privado, obter investimentos que supram as demandas desde as áreas de segurança pública, saneamento básico até as de infraestrutura viária ou elétrica. (DI PIETRO, 2014, p. 324).

Cabe ressaltar que as PPPs no Brasil antes de serem normatizadas no âmbito federal, já haviam sido normatizadas e implantadas em âmbito estadual como Minas Gerais (o pioneiro), Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Distrito Federal, Goiás, Bahia, Ceará, Rio Grande do Sul e Amazonas.

No Brasil, a configuração das PPPs é bem definida por Fonte (2004), que afirma que o Estado não dispõe de recursos necessários para realizar os investimentos em infraestrutura, mas impulsiona a iniciativa privada a investir nesses projetos, participando como empreendedora, disponibilizando os recursos necessários, porém, o Estado permanece como responsável parcial e pela remuneração dos serviços prestados.

Em tese, a iniciativa privada colabora com a sua experiência em gerenciamento e disponibiliza o capital necessário para execução da obra, sem onerar, inicialmente, o Estado. Ressalta-se, ainda, que a PPP se torna interessante, pois todo o risco é

100% do parceiro privado.

#### **4.A LEI Nº 11.079/2004**

Ao propor uma legislação específica para as parcerias público-privadas, o governo brasileiro, através de pesquisas em outros países, percebe o quão importante seria fazer uma previsão legal para implantação desse projeto até então pioneiro e audacioso.

Esse modelo de parceria é considerado com uma das mais novas formas de contrato administrativo, ainda que difira das demais concessões pelo fato de haver neste um envolvimento de contraprestação pecuniária do ente público ao parceiro privado, não sendo atribuída nenhuma tarifa do cidadão pelo uso do serviço.

Assim, da imprescindibilidade de um marco legal, foi elaborada e publicada a Lei nº 11.079, de 30.12.2004, cuja entrada em vigor se deu na data de publicação, instituiu-se normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública.

O fundamento constitucional legitimador da elaboração da referida lei tem assento no artigo 22, XXVII, da Constituição Federal, onde concede à União poder para decretar sobre normas gerais de licitação e contratação pública.

Segundo Diógenes Gasparini (2012) o objetivo da Lei das PPPs é impulsionar e regular com normas seguras e proporcio-

nar melhores atrativos econômicos, inexistentes nas atuais parcerias, a participação dos agentes privados e o aporte de recursos financeiros e tecnológicos na consecução do interesse público. Visa, também, o aproveitamento da agilidade da atuação privada na execução do objeto da parceria contratada, pois livre de certas burocracias.

A referida lei definiu as diretrizes e delineou o perfil e contornos de como aconteceria o processo, bem como a definição do termo “parceria público-privada” como um contrato administrativo de concessão. Cabe ressaltar que se trata de uma concessão especial, diferente da concessão comum, onde o setor privado executa o serviço em seu próprio nome, mas não assume todo o risco do empreendimento, que é dividido com o Setor Público que contribui para sua realização e manutenção. Rafael Martins Carrara resalta, a respeito das normas gerais estabelecidas na lei das PPPs:

[...] tanto se referem à Administração Pública direta, quanto indireta, atingindo, ainda, por igual referência expressa, os fundos especiais e as demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (CARRARA, s.d.).

As parcerias público-privadas podem ser conceituadas como modalidades específicas de contratos de concessão, regulamentada e instituída pela legislação específica, pertinente às normas gerais, conforme preconiza no artigo 1º possui uma aplicação ampla, favorecendo diversos vínculos negociais entre o poder público e o poder privado.

A lei 11.079/2004 não estabelece somente as normas gerais para contratação de PPPs; ela traz dispositivos aplicáveis unicamente ao governo federal, em seu capítulo VI. Ela não é por si um marco regulatório, porque além do objetivo principal de fomentar a utilização das PPPs, a referida lei preenche lacunas legais existentes, complementando regras para concessões públicas, aos procedimentos licitatórios e aos contratos administrativos.

Considerando as semelhanças entre as concessões previstas na Lei das PPPs e as formas de contratação na Lei de Concessões (Lei nº 8.987/1995), base legal de múltiplas parcerias e na Lei de Licitação, possível afirmar que as modalidades contratuais baseadas nas referidas leis são arrojadas e inovadoras no Brasil.

Um contrato para parcerias público-privadas deve conter claramente as funções de todos os envolvidos. No caso do Estado, a sua função está ligada à estrutura legal, além das garantias dos pagamentos públicos e a política econômica. Cita-se como exemplo o artigo 10, § 3º da Lei 11079/04 que exige que a Administração Pública arque com mais de 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado.

Para formalizar a contratação do parceiro privado, bem como na elaboração do contrato, é importante ressaltar o artigo 4º da referida Lei que estabelece as diretrizes previstas, tais como: a) eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade; b) respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução; c) indelegabilidade das funções de

regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado; d) responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias; e) transparência dos procedimentos e das decisões; f) repartição objetiva de riscos entre as partes; e g) sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parcerias. Após definidas as diretrizes norteadoras, outras obrigações que devem constar dos contratos constituem importantes ferramentas a serem implementadas pelo Estado, almejando a concretização de níveis satisfatórios de *accountability*.

## **5. PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA MINEIRA**

O Estado de Minas Gerais foi pioneiro no projeto de parcerias público privadas, principalmente nas áreas de transporte e educação. Para ser considerado um modelo bem sucedido, o Estado desenvolveu uma estrutura que incentiva a implantação das parcerias público-privada, elaborando uma estrutura administrativa e gerencial específica.

Além da Lei 11.079/2004 que trata das PPPs de forma geral, não trazendo em seu texto um tratamento específico para as penitenciárias, outra legislação utilizada como parâmetro para a implantação das PPPs mineiras foi a Lei Estadual nº 14.868/2003, que aborda o programa estadual de parcerias público-privadas, regulamentando a cooperação entre o público e o privado que participa da implantação e do desenvolvimento da obra, do serviço ou do empreendimento público. É responsável

ainda pela exploração e pela gestão das atividades. A Lei estadual especificou, ainda, as atividades que podem ser desenvolvidas pelas PPPs.

Foi observada também a lei de licitações (nº 8.666/93) que garante o princípio constitucional da isonomia, com o objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, tendo como princípios básicos a legalidade, a impessoalidade, a igualdade, a moralidade, a publicidade e a probidade administrativa.

A situação dos presídios em Minas Gerais era precária, a superlotação e a qualidade dos serviços prestados deixavam a desejar diante da Declaração Universal dos Direitos Humanos, fato que levou o governo de Minas Gerais, através de uma licitação, em 2009, a firmar um contrato de Parceria Público-Privada com a concessionária “Consórcio GPA” (Concessionária Gestores Prisionais Associados S.A.) com o objetivo de construir e administrar o primeiro presídio de gestão compartilhada do Brasil, o Complexo Penal de Ribeirão das Neves, desde a sua fundação até o período previsto em contrato.

A cidade de Ribeirão das Neves, mais conhecida como a cidade das penitenciárias, foi a escolhida para o desenvolvimento desse projeto pela sua experiência, pois abriga quatro penitenciárias masculinas e uma feminina (As penitenciárias da cidade são: Penitenciária José Maria Alkimin, Presídio Antônio Dutra Ladeira, Presídio Feminino José Abranches Gonçalves, Presídio Inspetor José Martinho Drummond e o Complexo Penitenciário

PPP). Porém, essa parceria foi prejudicial para a cidade pois o aumento populacional acabou por prejudicar alguns serviços públicos, sobrecarregando hospitais e as varas criminais da comarca de Ribeirão das Neves.

Ao contrário da terceirização, em que a iniciativa privada recebe a Penitenciária pronta para administrar, na PPP a empresa parceira tem que iniciar a construção do presídio com recursos próprios ou financiados. O valor gasto na obra é ressarcido ao longo dos anos de duração do contrato.

De acordo com o contrato administrativo firmado, a fonte de renda da concessionária responsável é através de parcelas fixas dos cofres do Estado, sendo que é mais elevado o custo referente a um preso na penitenciária que possui parceria público-privada do que nas cadeias tradicionais de Minas Gerais.

Diante deste custo elevado, tenta-se justificá-lo através da garantia de qualidade do serviço prestado pela concessionária. Para isso, o contrato prevê pesquisas com indicadores de desempenho, apontando quantitativamente o nível de competência e da infraestrutura. Para essas pesquisas e a verificação da qualidade do serviço, o Estado contratou a Multinacional Accenture, que atua diariamente dentro do presídio.

Nomeada como um verificador independente, a Multinacional Accenture é uma empresa de consultoria de gestão, tecnologia da informação e *outsourcing* que assinou contrato com o Estado de Minas Gerais, com duração de 03 anos, podendo renovar por mais 2 anos. Dentre as suas funções está a de alinhar os

interesses de ambos os lados, encurtando a probabilidade de prejuízos tanto na qualidade dos serviços quanto na questão financeira. Assim, assumiu o compromisso de avaliar os indicadores de desempenho, além de calcular o valor das contraprestações pagas pelo Estado e auxiliar os possíveis conflitos, revisando as metas sempre que necessário para o bom desempenho do projeto. Porém, para que pudesse alinhar o trabalho de acordo com o exigido, a Multinacional Accenture realizou, por seis meses, testes e pesquisas na área, por nunca ter atuado neste segmento.

O trabalho é feito dentro do Complexo Penal de Ribeirão das Neves, através de uma verificação, quase que diária, da infraestrutura. São realizados registros quantitativos e qualitativos de cada um dos 380 indicadores selecionados durante a pesquisa. Como são muitas celas, e as mesmas devem ser avaliadas, elas são sorteadas por um sistema próprio da empresa, gerando uma amostragem confiável, impactando no resultado referente a qualidade do serviço prestado. Um relatório mensal, acoplado a uma análise crítica é apresentado ao Estado e à Concessionária responsável. O grupo GPA, por sua vez, também possui uma avaliação própria, criando subsídios para discutir possíveis divergências. Dependendo do resultado final, e se a qualidade do serviço for abaixo das exigências mínimas determinadas pelo governo, são gerados descontos no pagamento das prestações.

## **6.A IMPLANTAÇÃO**

O projeto das PPPs foi baseado e estruturado pensando-se

em uma gestão profissional para as unidades penitenciárias, inspirado nos princípios da qualidade e da eficiência na prestação de serviços, especificados no processo licitatório, tendo como um dos objetivos um modelo ressocializador do detento. É considerado um modelo inovador, pois prima pelo controle e transparência na execução da política de segurança pública por meio de parcerias entre o setor público e privado.

De acordo com Zaffaroni e Pierangeli (1999, p.79):

[...] é inquestionável a legitimidade da aspiração de uma sociedade com menor distanciamento entre os seus setores, bem como possa o homem, de maneira mais racional, solucionar os seus conflitos. Não obstante, constitui um raciocínio muito simplista acreditar-se que isto pode ser realizado subitamente, que possua uma factibilidade absoluta imediata, porque isto implica ignorar as dificuldades que sê-lhe opõe a atual estrutura de poder mundial (ZAFFARONI E PIERANGELI, 1999, p.79)

Em janeiro de 2008, o governo do Estado de Minas Gerais lançou, de forma inovadora, o modelo de parceria público-privada aplicado no sistema prisional, projeto este pioneiro no Brasil. O projeto envolvia a construção de sete unidades prisionais na cidade de Ribeirão das Neves, numa área cedida pela CODEMIG (Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais).

Assim, em 28 de janeiro de 2013, na cidade de Ribeirão das Neves, região metropolitana de Belo Horizonte – MG foi inaugurado o primeiro Complexo Penitenciário de iniciativa público-

-privado do país.

A diferença de um modelo de PPP para um modelo de co-gestão, como os que existem atualmente, é que o contrato entre o Estado e a empresa é rigoroso e focado no apenado. É um divisor de águas para o sistema prisional porque traz um elemento de gestão transformador. Se não forem cumpridos os indicadores, que são fiscalizados pela empresa independentemente de auditoria Accenture, recebem penalidades financeiras, então é de interesse de ambas as partes que tudo funcione da melhor maneira possível e que os materiais usados na construção dos presídios sejam os melhores, porque precisam durar muito.

Pelo contrato, o complexo penal de Ribeirão das Neves não poderá abrigar mais do que as vagas disponíveis, evitando o problema da superlotação carcerária, tão comum nos presídios brasileiros. Cada preso vai custar ao governo mineiro cerca de R\$ 2.700 por mês, acima do custo de cerca de R\$ 2.000 dos presos nas penitenciárias do Estado de Minas Gerais.

O governo precursor da ideia defende que o custo por preso acaba sendo cerca de 15% menor na PPP do que nos presídios públicos - isso computando o preço de construção e manutenção dos edifícios, salários de funcionários e etc. Para uma experiência exitosa entre o setor público e o setor privado, cabe ressaltar a participação de um verificador independente, empresa esta selecionada por um órgão competente da administração estadual, mediante licitação, que terá a responsabilidade do monitoramento permanente do processo de aferição do desempenho

da Concessionária, avaliando o cumprimento dos desempenhos hora estipulados. Com base nos relatórios apresentados pela reguladora é que são feitos os pagamentos por parte do Estado.

Conforme exigência da Lei Mineira das PPPs (Lei Estadual nº 14.868/2003), o verificador independente deve ser uma empresa não vinculada à Concessionária, nem ao Estado e sim contratada. Por ser uma concessão administrativa, o pagamento público representa a única fonte de receita do setor privado e é composto por parcelas referentes às vagas ocupadas e às vagas disponibilizadas pelo setor público, sendo que 20% do pagamento mensal é submetido a uma avaliação periódica de desempenho.

Em tese, nos contratos de parcerias público-privadas consta um sistema de mensuração de desempenho, que está relacionado ao Artigo 2º, inciso II da Lei Mineira de PPP: “qualidade e continuidade na prestação de serviços”. Assim, é de suma importância criar mecanismos que possam definir critérios de avaliação do serviço prestado, cuja mensuração se dará por indicadores de desempenho. No caso do Complexo Penal de Ribeirão das Neves, são monitorados ao todo 380 indicadores. Essa avaliação tem o objetivo de usar os resultados positivos e/ou negativos para calcular a parcela de remuneração da concessionária.

Esses critérios de avaliação são definidos durante a elaboração do projeto da PPP, onde é levada em consideração a expectativa que o Poder Público tem a partir do que está sendo esperado. No caso das PPPs nas penitenciárias, o governo espera um

atendimento digno aos detentos com um custo menor, garantindo a ressocialização e evitando fugas.

## **7.PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO ÂMBITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO.**

Ao se observar toda a proposta referente às parcerias público-privadas, percebe-se que foi atrelada à consecução de serviços públicos maior efetividade, mais eficiência e menor custo, porém foi identificado que vai muito além e que nem tudo o que é publicado é o que realmente acontece.

Ao se pesquisar sobre as PPPs no sistema carcerário, tem-se a hipótese de que firmar uma parceria público-privada é uma alternativa possível e viável, pois em tese proporciona uma prestação de serviço de qualidade, comparado à situação atual dos presídios brasileiros. Essa afirmativa é corroborada pela experiência anterior de outras obras de PPPs em diversos Estados.

A descentralização dos serviços por colaboração é uma forma econômica que o Estado encontrou de prestar serviços à sociedade sem a necessidade de valer-se de grandes quantias e sem a responsabilidade de qualquer risco, já que em tese a empresa privada executa, por sua conta e risco, e a titularidade do serviço continua sendo pública.

Nota-se que as chamadas concessões especiais de serviços públicos, alvo dessa pesquisa, que são as parcerias público-privadas, possuem como particularidade o fato de o ente privado não

ser caracterizado como entidade sem fins lucrativos.

Carvalho Filho (2013, p. 428) conceitua de forma clara o contrato de concessão especial na forma do regime de parceria público-privada como sendo aquele firmado pela Administração Pública e pessoa jurídica de direito privado para a “implantação ou gestão de serviços públicos, com eventual execução de obras ou fornecimento de bens, mediante financiamento do contratado, contraprestação pecuniária do Poder Público e compartilhamento de riscos e de ganhos entre os pactuantes”.

Assim, conclui-se que as parcerias público-privadas são concessões que tem uma conotação jurídica especial com regulamentação própria visando à consecução de serviços públicos, inclusive obras e fornecimento de bens, com financiamento público pago pelos usuários e contraprestação do poder público, ou por meio exclusivo de pagamento pelo ente concedente.

Contudo, sempre fica a pergunta sobre a sua inconstitucionalidade, sobre as irregularidades contratuais e de implantação. Por isso, observa-se uma série de requisitos que se encontram elencados nos dispositivos legais como, por exemplo, o contrato das PPPs do Complexo de Ribeirão das Neves foi assinado por 27 anos, sendo que esse período deve ser suficiente para que aconteça a amortização do investimento realizado, sendo que poderia se estender no máximo até 35 anos.

Devem-se considerar também os valores atribuídos ao contrato, que não pode ser inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), valor exorbitante para este empreendimento,

o que caracteriza essa concessão como especial. Outro ponto de relevância é a exigência de se constituir uma Sociedade de Propósito Específico – SPE, que deve ser criada antes da celebração do contrato.

O artigo 27 da Lei nº 11.079/2004 esclarece sobre a limitação da origem dos recursos da iniciativa privada, onde aponta uma regra simples que limita em 70% do total das fontes de recursos financeiros da sociedade de propósito específico o levantamento de recursos pela concessionária com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Portanto, conforme Monteiro (2007), não é permitido que as operações de crédito ou contribuições de capital, realizadas cumulativamente por entidades fechadas de previdência complementar e empresas estatais federais, ultrapassem 80% do total das fontes de recursos financeiros da sociedade de propósito específico.

São muitas as questões com relação à parceria da iniciativa privada com o poder público que merecem atenção, pois divergem em muitos aspectos doutrinários tanto no Brasil quanto no exterior. De acordo com Lazzarini e Cabral (2010, p. 397), respaldado por Tourinho (2007, p. 2-3), os aliados, dentre eles D’Urso (1999, 2002 e 2013), tomam como base os ideais neoliberais, bem como a análise das situações precárias dos presídios (principalmente os brasileiros) para tentar justificar a participação da iniciativa privada.

Diante da situação caótica dos presídios, além dos fundamentos neoliberais, o Estado indica que a utilização da descen-

tralização ao firmar as parcerias justifica-se por uma melhora na eficiência da prestação dos serviços e, principalmente, por não fazer grandes investimentos iniciais em infraestrutura, sendo que o valor para construção é diluído em mensalidades ao longo da vigência do contrato.

Contudo, existem autores contrários à descentralização, dentre os quais se cita Minhoto (2000) e Wacquant (2001), que defendem que o gerenciamento das cadeias integraria a função jurisdicional do Estado, tornando-se impossível a sua descentralização um marco legal devido à inconstitucionalidade dessa divisão de responsabilidades entre o setor público e o setor privado e, ainda, a avaliação da prestação de serviço por uma empresa contratada pelo Estado, determinando o valor a ser pago.

Ressaltando a tese daqueles que são contra a descentralização, cabe indicar argumentos de três naturezas: éticos, jurídicos e políticos.

Na questão ética, pode-se considerar especificamente a privação de liberdade. O direito à liberdade é uma garantia constitucional assegurada a todos, com responsabilidade exclusiva do Estado de impor coações moralmente válidas através de execução de penas e outras sanções (ASSIS, 2007). Com a evolução lógica da composição de conflitos, que partiu do regime de vingança privada para o modelo de jurisdição estatal, no qual cabe ao Estado a função da realização do direito penal material, através da execução da pena (TOURINHO, 2007). Entende-se, dessa forma, sob o ponto de vista ético, que a atividade de execução penal

não poderia ser transferida a um particular, ou seja, o Estado não pode transferir essa responsabilidade.

No âmbito jurídico, são apresentados elementos de ordem legal e constitucional. Com relação aos obstáculos constitucionais, verifica-se que ele se mistura com o aspecto ético, ligado à natureza jurisdicional do poder de coação implícito na execução da pena (ASSIS, 2007). Ainda sobre o aspecto constitucional, cabe observar a obrigatoriedade imposta pelo artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, onde se preceitua que a investidura em cargo público deve se dar exclusivamente por meio de concurso público, o que, na visão dos doutrinadores, confere margem à ilegalidade, pois se estaria infringindo a lei magna uma vez que os agentes carcerários seriam admitidos pelo parceiro privado sem concurso público. Este assunto já foi alvo de discussões e, inclusive, objeto de arguição pelo Ministério Público do Trabalho Mineiro, tendo como desfecho uma decisão favorável de primeira instância no sentido de anulação das contratações feitas pelo consórcio GPA<sup>4</sup>.

Os aspectos de natureza legal devem ser ressaltados, principalmente os que constam da Lei de Execução Penal, onde se tem esse caráter jurisdicional da atividade de execução penal, que se afirma ser uma função exclusiva do Estado. A LEP determina nos artigos 75, 76 e 77 que a função de execução penal

---

<sup>4</sup>Autos do Processo n. 0011028-17.2013.5.03.0093, disponível em [https://pje.trt3.jus.br/consultaprocessual/pages/consultas/Detalha-Processo.seam?p\\_num\\_pje=52117 p\\_grau\\_pje =1&p\\_seq=10934&pop-up=0&p\\_vara=93&dt\\_autuacao=&cid=759908](https://pje.trt3.jus.br/consultaprocessual/pages/consultas/Detalha-Processo.seam?p_num_pje=52117 p_grau_pje =1&p_seq=10934&pop-up=0&p_vara=93&dt_autuacao=&cid=759908).

é típica e exclusiva do Estado e, nos referidos dispositivos, são estabelecidos os requisitos necessários para escolha do cargo de diretor do Sistema Carcerário, assim como a organização do quadro de pessoal e formas de escolha do pessoal administrativo especializado de instrução técnica e de vigilância, o que tornaria possível concluir que as funções de diretor, chefia de serviços e assessoramento técnico não são passíveis de descentralização (TOURINHO, 2007; MOREIRA, 2009).

Como consequência dessa natureza jurisdicional, pode-se apontar outra barreira frente à descentralização: a impossibilidade de o Estado delegar este serviço através da concessão do serviço público, já que cuida este serviço de algo próprio de ser realizado pela própria Administração Pública (ASSIS, 2007).

Com relação à questão política, aborda-se um problema que atinge outras áreas, que é a própria estruturação da Administração Pública no Brasil, impossibilitando que o Estado se isente da responsabilidade que lhe cabe através do instituto de terceirização. A transferência do problema carcerário brasileiro a empresas privadas, conforme previsto no artigo 37, § 6º da Constituição, enfatiza que o Estado continuaria responsável pela prestação do referido serviço.

A opinião dos doutrinadores contrários à descentralização é reforçada, principalmente, por se tratar de serviços carcerários, onde os aspectos econômicos não devem ser prioridade, e sim o trabalho de natureza social que é obrigação do Estado. Minhoto (2002) esclarece e enfatiza que a melhora na prestação de ser-

viço carcerário e, principalmente, no tratamento do detento, é o resultado esperado ao se firmar uma parceria com a iniciativa privada, mas que ao longo dos anos seria também superada, aparecendo assim os mesmo problemas do presídio público. Pode-se afirmar, citando Minhoto (2006) e Moreira (2009):

[...] a privatização em países como os EUA não gerou um corte de custos para o Estado. Por outro lado, a qualidade dos serviços com o tempo vem se precarizando e a estrutura jurídica tem sido insuficiente para fiscalizar a gestão privada. Na Inglaterra, os contratos têm sido revistos sempre no sentido de favorecer as empresas, como por exemplo permitir a superpopulação nos presídios. Em resumo, os interesses econômicos e a administração dos presídios tendem a ser incompatíveis. O sistema prisional é um trabalho de natureza social e não econômica. (MINHOTO, 2006, p. 128).

Portanto ao analisar a legislação brasileira vigente, os doutrinadores entendem que a descentralização dos serviços carcerários não pode acontecer, pois com base nos aspectos legais sempre haverá uma inconstitucionalidade na transferência da responsabilidade do Estado a terceiros.

## **8. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O modelo público-privado é criado a partir da dificuldade do Poder Público em atender, com excelência, as necessidades da sociedade.

A articulação da iniciativa privada associada à escassez de recursos públicos fortalece essa parceria.

O Estado, então, buscou novas formas de relacionamento com o setor privado, devido à má utilização dos recursos públicos, a ineficiência dos modelos de gestão carcerária, a fragilidade e desorganização das instituições estatais responsáveis pela política prisional, e o crescimento acentuado do número de presos, o que faz com que todos esses problemas se tornem sistêmicos, alcançando dimensões cada vez mais amplas.

É nesse contexto que surgem as Parcerias Público-Privadas (PPPs) como uma solução imediata, a partir da qual competiria à iniciativa privada ficar responsável pelos serviços públicos, recebendo do governo remuneração pela concessão e estando sob a supervisão estatal.

Certo é que o Estado não cumpre os seus deveres e, para abolir essa deficiência estatal, alia-se à iniciativa privada. A grande preocupação é que essas penitenciárias venham a tornar-se um “depósito industrial dos dejetos sociais” (WACQUANT, 2001, p.11) bastante lucrativo para algumas poucas empresas. De acordo com Lóic Wacquant:

as exigências orçamentárias e a moda política do “menos Estado” levam a mercantilizarão tanto da assistência como da prisão. Várias jurisdições, como o Texas ou o Tennessee, já colocaram boa parte dos seus detentos em prisões privadas e subcontratam firmas especializadas para o acompanhamento administrativo dos beneficiários de ajudas sociais. Maneira de tornar os pobres e os prisioneiros

(que eram pobres fora e que, em sua esmagadora maioria, voltarão a sê-lo ao sair) “rentáveis”, tanto no plano ideológico como no econômico. Assiste-se assim à gênese não de um simples “complexo carcerário industrial”, como sugeriram alguns criminologistas, seguidos nisto pelos militantes do movimento de defesa dos presos, mas de um complexo comercial carcerário-assistencial ponta de lança do Estado liberal-paternalista nascente. (WACQUANT, 2001, P. 99)

Assim, percebe-se que a prestação de um serviço público com qualidade deve sempre ser a principal preocupação dos entes públicos, até por uma questão de exigência constitucional. Porém, deve ser observada a legalidade dos atos ao se firmar uma parceria público-privada, principalmente aquelas firmadas pelos entes públicos como fruto da necessidade de descentralização das atividades administrativas, no intuito de deixar o Estado em uma posição menos executora e mais reguladora, podendo se dedicar mais às ações de gerenciamento e planejamento.

Portanto, a partir do exposto, é possível traçar pontos pró e contra a implantação das PPP's. Sendo que esta pesquisa não objetivou oferecer ao leitor uma resposta para a questão, mas antes, através de proposições teóricas acerca do assunto, pretendeu levar o leitor a se posicionar, criticamente, sobre o tema.

## REFERÊNCIAS

AFONSO BENITES, **Las decapitaciones en una cárcel di Brasil reflejan su crisis penitenciaria**. Disponível em: [www.internacional.elpais.com/internacional/2014/01/08/actualidad](http://www.internacional.elpais.com/internacional/2014/01/08/actualidad), Acesso em: 01/03/2015.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

ARAÚJO JÚNIOR, J. M. **Privatização das prisões**. São Paulo: RT, 1995.

ASSIS, R. D. **Privatização de prisões e adoção de um modelo de gestão privatizada**. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3483/Privatizacao-deprisoes-eadoacao-de-um-modelo-de-gestao-privatizada>>. Acesso em: 23 mar. 2016. AZEVEDO, Sette. Primeiro Passo Para Parcerias. Disponível em: <[http://www.azevedosette.com.br/ppp/noticias/2008.01\\_17\\_05.html](http://www.azevedosette.com.br/ppp/noticias/2008.01_17_05.html)>. Acesso em 19, jan. 2016.

BINENBOJM, Gustavo. **As parcerias público-privadas (PPPs) e a Constituição**. *Revista Eletrônica de Direito administrativo Econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia*, nº. 2, mai-jun-jul, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-2-MAIO-2005-GUSTAVO%20BINENBOJ M.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2015.

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

**Brasil. Lei de Execução Penal.** Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 dez. 2004.

**BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 fev. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/delo200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/delo200.htm)>. Acesso em: 23 mar. 2016.

**BRASIL. Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 abr. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8031.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2016.

**BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2016.

**BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 fev. 1995.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987.htm)>.

gov.br/ccivil\_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em: 10 fev. 2016.  
BRASIL. Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 7 jul. 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9074cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9074cons.htm)>. Acesso em: 23 mar. 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 9 set. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9491.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9491.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2016

BRASIL. **Lei no 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 dez.2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2015.

CAPEZ, Fernando. **Curso de direito penal.**15 ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

CABRAL, S.; LAZZARINI, S. G. **Impactos da participação privada no sistema prisional: evidências a partir da terceirização de prisões no Paraná.** RAC, Curitiba, v. 14, n. 3, p. 395-423, maio/jun. 2010.

CARRARA, Rafael Martins. **Parceria Público Privada para realização dos serviços públicos.** Disponível em [http://www.ambito.juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=](http://www.ambito.juridico.com.br/site/index.php?n_link=). Acesso

em: 18, jan. 2016.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

COSTA, Mayrink da. **Direito penal: parte geral**. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

D'URSO, L. F. B. **Direito criminal na atualidade**. São Paulo: Atlas, 1999.

Luiz Tarcísio Teixeira. **Parcerias público-privadas: aspectos constitucionais**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

GOMES, Luiz Flávio. **Estudos de direito penal e processo**

**penal.** 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GRECO, Rogério. **Curso de direito penal: parte geral.** 11 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009.

JESUS, Damásio E. de. **Direito Penal: parte especial.** 26 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MINAS GERAIS. **Unidade Parceria Público-Privada/ MG – Unidade PPP.** Disponível em: [www.ppp.mg.gov.br](http://www.ppp.mg.gov.br). Acesso em: 27/02/2015.

MINHOTO, J. L. D. **Privatização de presídios e criminalidade.** São Paulo: Max Limonad, 2000.

MOREIRA, L. C. et al. **As parcerias público-privadas no estado de São Paulo: a contribuição ao processo de descentralização da administração pública.** Revista Gestão e Regionalidade, v. 28, n. 84, p. 33-47, set./dez. 2012.

MUKAI, Toshio – **Concessões, permissões e privatizações de serviços públicos: comentários à lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 e à lei nº 9.074/05, das concessões do setor elétrico (com as alterações da Lei 9.648/98) –** 4ª ed. – São Paulo – Saraiva. 2000.

MUKAI, Toshio; MUKAI, Sylvio Toshiro – **Parcerias público-privadas: comentários à Lei Federal nº 11.079/04, às Leis Estaduais de Minas Gerais, Santa Catarina, São Paulo, Distrito Federal, Goiás, Bahia, Ceará, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte e à Lei Municipal de Vitória/ES** – 2ª ed. – Rio de Janeiro – Forense Universitária. 2006.

NOGUEIRA, Carla Renata Ferreira. **Privatização do sistema prisional brasileiro**. 64 fl. Monografia. (Conclusão de Curso) - Faculdades Integradas Antônio Eufrásio de Toledo. Disponível em: <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/Juridica/article/viewFile/530/525>>. Acesso em: março 2015.

PESTANA, Marcio. **A concorrência público-privada (PPP)**. São Paulo: Atlas, 2006. SUNDFELD, Carlos Ari. Guia jurídico das parcerias público-privadas. In: Parcerias público-privadas. Coordenador Carlos Ari Sundfeld. São Paulo: Malheiros Editores. 2005.

TOURINHO, R. **A terceirização do sistema carcerário no Brasil**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, BA, n. 11, jul./set. 2007.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007

ZAFFARONI, Eugenio Raúl e PIERANGELI, J. **Manual de Direito Penal Brasileiro**. 2. ed. São: Revista dos Tribunais, 1999.

# **A INFLUÊNCIA DAS AÇÕES DE RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL NA CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE CORPORATIVA, POSICIONAMENTO, IMAGEM E REPUTAÇÃO: UMA ANÁLISE DA EMPRESA NATURA**

Juliana Caroline Coutinho Coelho Guimarães<sup>5</sup>

Geraldo Magela Guimarães<sup>6</sup>

## **RESUMO**

Ser uma empresa socialmente responsável que desenvolva um comportamento ético é uma questão cada vez mais observada pelo chamado “novo consumidor”. Nesse sentido, a compreensão de conceitos como missão, visão, valores, crenças e objetivos é fundamental para o desenvolvimento de um negócio mais racional que vá ao encontro dos anseios desse “novo consumidor”. Percebe-se uma mudança de atitude no comportamento do consumidor, dessa forma, é fundamental que as organizações desenvolvam práticas gerenciais sustentáveis, internalizem os aspectos socioambientais, vivam e divulguem entre seus públicos valores humanos para a manutenção de uma imagem positiva e do posicionamento diferenciado. Esse artigo teve como objetivo analisar

---

<sup>43</sup>Mestre em Administração pelas Faculdades Pedro Leopoldo – FPL. Professora dos Cursos de Graduação em Administração, Ciências Contábeis e Direito da Faculdade Arquidiocesana de Curvelo – FAC.

<sup>44</sup>Mestre em Administração pelas Faculdades Pedro Leopoldo – FPL. Professor dos Cursos de Graduação em Administração e Ciências Contábeis da Faculdade Arquidiocesana de Curvelo – FAC.

as ações de responsabilidade socioambiental desenvolvidas pela empresa Natura e sua influência na construção da identidade corporativa, posicionamento, imagem e reputação. A Natura é uma empresa que acredita que é possível equacionar sustentabilidade com bons resultados financeiros, buscando manter relações de qualidade e canais de diálogo com todos os seus *stakeholders* em um exercício contínuo de transparência. Conclui-se, portanto, que transparência, atitude, credibilidade e valores humanos, são elementos que fortalecem o posicionamento da empresa Natura e a diferenciam, reforçando sua imagem e alicerçando a sua reputação.

**Palavras-Chave:** Identidade Corporativa; Posicionamento; Imagem; Reputação.

### ABSTRACT

Being a socially responsible company that develops ethical behavior is an issue increasingly observed by the so-called “new consumer”. That way, understanding concepts such as mission, vision, values, beliefs and goals is critical for the development of a more rational business that meets the aspirations of this “new consumer”. It is noticeable a change of attitude in consumer’s behavior, thus it is critical that organizations develop sustainable management practices, internalize the social and environmental aspects, live and disseminate among their public human values to maintain a positive image and differentiated positio-

ning. This article aims to analyze the social and environmental responsibility actions developed by the company Natura and its influence on building the corporate identity, positioning, image and reputation. Natura is a company that believes it is possible to equate sustainability with good financial results, seeking to maintain quality relationships and channels of dialogue with all stakeholders in a continuous exercise of transparency. Therefore, we can conclude that transparency, attitude, credibility and human values are elements that strengthen the positioning of the company Natura and differentiates it, reinforcing its image and basing its reputation.

**Keywords:** Corporate Identity; Positioning; Image; Reputation.

## 1. INTRODUÇÃO

Num contexto de globalização, acirramento da concorrência e de múltiplas pressões sociais, as empresas necessitam desenvolver um comportamento voltado para a criação de valor para a sociedade como um todo, gerando resultados integrados em três dimensões: econômica, social e ambiental.

Esse comportamento empresarial deve ser desenvolvido em consonância com a missão, visão, objetivos, valores e crenças organizacionais. Todos esses elementos devem ser divulgados dentro da organização; é preciso que haja clareza para que todos os parceiros saibam exatamente o que fazer, como, quando e onde fazer.

Identificados esses elementos, a empresa tem condições de definir a identidade empresarial que deve refletir os aspectos da crença cultivados pela empresa e posicionamento em face das forças competitivas (TAVARES, 2008). A identidade é, portanto, a demonstração da essência da empresa. Já a imagem de uma empresa é fruto da percepção de seus diversos públicos, sua manutenção ao longo dos tempos irá convergir para a chamada reputação.

De maneira semelhante ao que acontece com a sociedade, percebe-se em grande parte das empresas uma crise de valores. Escândalos corporativos, adulteração de produtos, exploração de mão-de-obra e poluição ambiental comprovam essa perda de valores que muitos atribuem ao processo de globalização. As empresas devem atentar-se que a globalização vem moldando uma

“nova sociedade” cada vez mais informada e consciente de sua força e representatividade. Portanto, exposições negativas da empresa ocasionam danos à sua imagem e ainda podem abalar ou até mesmo destruir sua reputação gerada ao longo de anos.

Nesse atual contexto é preciso que as organizações desenvolvam um comportamento ético e socialmente responsável que vá ao encontro dos anseios dessa “nova sociedade”. Sociedade esta que busca, ao adquirir um produto ou serviço, não simplesmente benefícios funcionais, mas sim os conceitos e os significados que estes transmitem. Percebe-se, portanto, uma mudança de atitude no comportamento do consumidor.

Anteriormente ao se falar em comportamento do consumidor em seu processo decisório listavam-se cinco etapas: Reconhecimento das necessidades, Busca das alternativas, Avaliação das alternativas, Compra e Consumo. Recentemente vem ganhando força uma sexta etapa: o Descarte. O problema do descarte do produto não é algo recente, mas, devido aos graves problemas ambientais que o mundo enfrenta, esta etapa tem sido cada vez mais estudada (ENGEL; BLACKWELL; MINIARD, 2000).

Dessa forma, desenvolver práticas gerenciais sustentáveis, internalizar os aspectos socioambientais é fundamental para a manutenção da imagem de empresa sustentável. O conceito de sustentabilidade ou responsabilidade social corporativa foi introduzido no dia-adia das organizações brasileiras durante a década de 1990. Porém, o alicerce desse conceito foi construído na década de 1980, fruto de diversos eventos sociais e políticos que

causaram uma mudança radical na atitude dos cidadãos brasileiros e da comunidade empresarial como um todo (GRAYSON; HODGES, 2002). O objetivo desse artigo é analisar as ações de responsabilidade social desenvolvidas pela empresa Natura e sua influência na construção da identidade corporativa, posicionamento, imagem e reputação da empresa.

A empresa Natura é pioneira entre as empresas brasileiras que adotaram o conceito de responsabilidade socioambiental. Possui a certificação B Corp, fazendo parte, portanto, de uma rede de empresas e organizações que buscam um crescimento sustentável. No ano de 2015, a empresa recebeu da Organização das Nações Unidas (ONU), o prêmio ambiental os Campeões da Terra, na categoria Visão Empresarial, o que reforça a consistência de suas ações, o comprometimento e, sobretudo a persistência na busca da sustentabilidade.

## **2.IDENTIDADE E POSICIONAMENTO**

Todo negócio deve ter uma missão para cumprir. Deve ter uma visão do futuro que o norteie. Deve definir os valores que pretende consagrar. Conceitos como missão, visão, valores, crenças e objetivos são fundamentais para nortear os rumos do negócio. Quando todos esses conceitos são bem definidos e estabelecidos, o negócio se torna mais racional, uma vez que todas as decisões e ações são regidas e orientadas para o alcance de determinados fins que se tem em vista. Portanto, deve haver uma transparên-

cia no desenvolvimento desses conceitos para que os clientes e demais públicos da organização sejam capazes de identificar por meio da marca todos esses elementos (TAVARES, 2008).

Para Thiry-Cherques (2003), esses elementos são extremamente importantes no processo de construção da identidade, pois, define os padrões de conduta a serem seguidos e norteia a organização para a construção de seu futuro. A identidade é o que torna a empresa única é mais do que a diferenciação em relação às demais organizações, é o que permanece, quando as estruturas, os processos e as pessoas mudam. É a face que a empresa apresenta a si mesma.

Dessa forma, a identidade empresarial irá definir o que a empresa é e ainda o que ela não é. Através do delineamento da identidade é estabelecido o posicionamento da empresa em face do consumidor, ambiente competitivo e a todos os seus *stakeholders* (TAVARES, 2008). Uma identidade empresarial bem definida irá alicerçar as tomadas de decisão, pois, se tem clareza de quais objetivos perseguir e onde se quer chegar.

A imagem formada a partir da percepção da identidade empresarial pelos consumidores é o fundamento de suas relações com a empresa. A marca tem a capacidade de sintetizar essa identidade empresarial por meio de suas características e atributos, simbolizando esse relacionamento através de seus benefícios funcionais, experienciais e simbólicos, além de suas associações primárias e secundárias (TAVARES 2008).

Nota-se que a imagem é um reflexo da identidade e posi-

cionamento, materializado pelas ações da empresa junto a seus *stakeholders* e com os impactos no ambiente. A empresa, portanto, deve estar atenta às suas ações e ao impacto que essas podem causar em sua imagem e na posição em que ocupam.

Tavares (2008) esclarece que a forma como a empresa destaca seus traços de identidade, determina o valor de marca na perspectiva da empresa, o que é denominado expressão. O segundo momento corresponde à percepção que o consumidor e demais públicos fazem dessa expressão, o que pode ser denominado “impressões”. As expressões corporativas são fruto das ações que a empresa realiza para se posicionar junto aos públicos interno e externo o que irá influenciar na construção de sua imagem e reputação. As impressões possuem um caráter mais complexo, pois, é impossível controlar a forma de percepção das expressões corporativas pelos públicos da empresa.

Apesar de ser impossível controlar como as impressões serão formadas, Tavares (2008, p. 179) afirma que:

A empresa precisa definir como a marca corporativa e a de suas ofertas devem ser percebidas em suas características com o setor ou categoria a que pertencem e em suas características únicas. A estrutura de conhecimento desejada para a marca será construída a partir desse tipo de decisão.

Nesse sentido, o tema de posicionamento corporativo e de ofertas se destaca. É um tema que pode ser considerado como consequência da abordagem de identidade e da imagem que a

empresa deseja para a marca. O posicionamento corporativo é uma das formas mais difundidas para se tentar a construção da reputação empresarial.

Para Ries e Trout (2005), o posicionamento não é aquilo que a empresa faz para um produto, mas sim o que ela provoca na mente do cliente potencial, ou seja, a empresa posiciona o produto na mente do cliente. A proposta básica do posicionamento não consiste em criar algo inovador, mas lidar com o que já existe na mente, reatar as conexões existentes. Por ser um conceito relativamente simples, as pessoas têm dificuldade de visualizar o seu potencial, de compreender a sua importância dentro do contexto empresarial. A empresa que negligência esse conceito está perdendo o seu espaço na mente do consumidor para o concorrente.

Tavares (2008) esclarece que o posicionamento para ser efetivo deve ser encarado sob três dimensões: processo social, estratégia e recurso analítico e de decisão. Esclarece ainda que o posicionamento é uma excelente ferramenta para se estabelecer um elo entre o consumidor e a oferta ou a marca, porém, o investimento deliberado em comunicação para estabelecê-lo, nem sempre se mostra recomendável para todas as situações. Existem alguns momentos em que o investimento poderá focar outros aspectos do composto de marketing que não a comunicação. Dessa forma fica evidente que ao se adotar o posicionamento é preciso considerar os prós e os contras dessa decisão.

### **3.IMAGEM E REPUTAÇÃO**

O conceito de imagem surgiu em 1955 estando vinculado à constatação de que os consumidores compram os produtos não somente por seus atributos ou funções físicas, mas na busca pelos significados que lhes são conferidos pela marca. Imagens positivas podem criar valor para os clientes e transferir esse significado ao produto. A imagem pode ser definida como um somatório de crenças, atitudes e impressões que uma pessoa ou grupo têm de um objeto (TAVARES, 2008).

De acordo com esse conceito fica evidente que uma mesma empresa possui múltiplas imagens, pois, as imagens são formadas pelo receptor seja ele público interno ou externo. Cada um desses públicos irá decodificar as ações da empresa, seu relacionamento com a comunidade e demais *stakeholders*, sua estratégia e desempenho de produtos e serviços de forma diferente. Portanto, a empresa precisa estar atenta com a imagem que ela pretende passar para os seus públicos e com o posicionamento pretendido.

Tavares (2008) esclarece que o processo de construção da imagem deve ser cuidadosamente concebido para se atingir os objetivos almejados, ou seja, posicionar a empresa no coração e na mente de seus diversos públicos. O alicerce desse processo deve ser a razão de ser da empresa, expressada pela “missão”, a forma como deseja ser vista, esclarecida por sua “visão”, o que a empresa acredita e valoriza revelada em suas “crenças e valores” e na posição que pretende ocupar estabelecida em seu “posicionamento”.

A manutenção da imagem no longo prazo vai convergir para a chamada reputação. Para Frombrun (1996 *apud* TAVARES, 2008), a reputação corporativa decorre da percepção da identidade empresarial, posicionamento e da qualidade das relações da empresa com seus diversos públicos. Assim, as práticas gerenciais voltadas para a construção da reputação corporativa devem estar orientadas para atender as expectativas desses públicos. Um grande desafio a ser enfrentado é a forma de lidar com seus públicos. Porém, esse desafio é bem menor que os benefícios oriundos de uma reputação favorável: preços superiores para os produtos; melhora da lealdade dos consumidores; maior amplitude no processo decisório; apoio durante os momentos de crise, dentre outros.

Nesse sentido, nota-se uma diferença entre imagem e reputação. Enquanto a imagem é construída no dia-a-dia, a reputação ocorre na manutenção, ao longo dos anos, das práticas gerenciais da empresa. Uma empresa que tem uma reputação forte cria uma relação de confiança com seus públicos de interesse, gerando empatia. É um diferencial positivo, que traz benefícios concretos ao resultado empresarial a longo prazo.

#### **4.NATURA – UMA EMPRESA SUSTENTÁVEL**

Ser uma empresa sustentável não é algo fácil, pois, requer uma quebra de paradigmas, um repensar do modo de agir organizacional. Na teoria pode parecer simples, mas a prática mostra

o contrário, prova disso é que a maioria das grandes companhias possui duas estratégias organizacionais: uma operacional e econômica e outra de responsabilidade socioambiental, o que configura uma miopia estratégica. Para se alcançar bons resultados é preciso que a organização busque desenvolver uma estratégia única que envolva a responsabilidade sociambiental nos aspectos operacionais e econômicos.

Fundada em 1969, a Natura é uma marca brasileira, fruto de uma dupla paixão: pela cosmética e pelas relações. Está presente em sete países da América Latina e também na Europa com uma unidade na França. No Brasil, é líder no mercado de cosméticos, fragrâncias e higiene pessoal, bem como, do setor de venda direta, iniciado na década de 1970. É referência nacional quando se trata de conciliar o desempenho operacional com o compromisso com a comunidade e com o meio ambiente, o que pode ser comprovado através de sua declaração de visão:

A Natura, por seu comportamento empresarial, pela qualidade das relações que estabelece e por seus produtos e serviços, será uma marca de expressão mundial, identificada com a comunidade das pessoas que se comprometem com a construção de um mundo melhor através da melhor relação consigo mesmas, com o outro, com a natureza da qual fazem parte e com o todo.

A primeira linha de cosméticos lançada pela empresa foi feita com ativos naturais, refletindo assim a sua visão. Em 1983, de forma pioneira, a Natura lançou o refil para alguns produtos,

o que gerou uma redução no consumo de embalagens, demonstrando a preocupação da empresa com o descarte. Apesar de ser menos rentável, notou-se que tal política gera uma vantagem competitiva, cria relações de qualidade e gera uma maior fidelidade à marca.

A Natura acredita que resultados sustentáveis são aqueles alcançados por meio de relações de qualidade e, por isso, busca manter canais de diálogo com todos os seus *stakeholders* em um exercício contínuo de transparência. A transparência na condução de suas relações e no desenvolvimento dos conceitos empresariais consolida e fortalece a identidade da empresa que mesmo com seu processo de internacionalização não perdeu a sua essência, não perdeu o jeito “brasileiro” de ser empresa.

Durante a década de 1990, a preocupação com o desenvolvimento da comunidade e com o meio ambiente tornou-se mais evidente. Foi estabelecida uma parceria com uma ONG, prática que se tornou comum ao longo dos anos, objetivando apoiar uma escola pública em Itapeverica da Serra, onde mantinha sua fábrica. Foi lançado em parceria com a Fundação Abrinq o **Crer para Ver**, uma linha de produtos cujo lucro ajuda a promover melhoria do ensino público no Brasil. Visando diminuir a emissão de gases que provocam o efeito estufa, foi substituído o combustível da frota de veículos da distribuição de São Paulo por gás natural veicular, menos nocivo ao meio ambiente.

Em 2000 foi criada a linha **Ekos** baseada no uso de ativos da biodiversidade brasileira como cacau e andiroba, valorizando

assim as riquezas naturais. Foi ainda instituída uma diretoria de Responsabilidade Social Corporativa. A partir daí novas ações fortaleceram mais a marca Natura, como:

- Ano de 2002 - Assinatura do Pacto Global da ONU, relacionado ao combate da corrupção, à defesa dos direitos humanos e das condições de trabalho e meio ambiente;
- Ano de 2003 - Criação do sistema de Gestão da Responsabilidade Social Corporativa;
- Ano de 2004 – Recebe a Certificação ISO 140001. Abertura do Capital no Novo Mercado, o mais rígido segmento da Bovespa;
- Ano de 2005 – Iniciada a “vegetalização” de sua linha, ou seja, troca da gordura animal e mineral por matérias-primas de origem vegetal;
- Ano de 2006 – Firma contrato com a comunidade de São Francisco Iratapuru, no Amapá, para fornecimento de matérias-primas da linha **Ekos**. Foi lançada a política de banimento de testes em animais, sendo criada uma plataforma de pesquisa de testes alternativos *in vitro*.
- Ano de 2007 – Os rótulos dos produtos passam a conter uma tabela ambiental, informando o percentual de material reciclado e de fontes renováveis. Substitui o álcool

comum pelo orgânico e começa a utilizar o PET reciclado nas embalagens da linha **Ekos**. Em meados do mesmo ano a companhia anunciou um plano batizado de “Carbônio Neutro”, chamando a atenção de especialistas para o compromisso em reduzir 33%, até o ano de 2010, as emissões diretas não só de sua operação, mas de toda a sua cadeia produtiva.

- Ano de 2008 – Criada a primeira matriz de materialidade em conjunto com os *stakeholders*. O Programa **Crer para Ver** é expandido internacionalmente.
- Ano de 2010 – A metodologia de monetização socioambiental foi adotada para seleção e gestão de fornecedores. Foi criado o Instituto Natura, permitindo assim ampliar os projetos de melhoria da qualidade da educação brasileira.
- Ano de 2011 – Criado o Programa Amazônia a fim de estimular o desenvolvimento de um polo de negócios sustentáveis na região a partir da sociobiodiversidade.
- Ano de 2012 – Inaugurado em Manaus o NINA – Núcleo de Inovação da Natura na Amazônia. Foi criada a Rede de Relações Sustentáveis no México, um modelo de venda direta multinível.
- Ano de 2013 – Lançamento da linha SOU com uma re-

dução de 70% no uso de plástico na embalagem e uma redução de 60% na emissão de CO<sub>2</sub>.

- Ano de 2014 – Inauguração do complexo industrial Eco-parque em Benevides (PA). A empresa foi selecionada para compor a carteira do Dow Jones Sustainability Index (DJSI). Foi lançada a Visão de Sustentabilidade Natura 2050.

A capacidade de inovação, de superação de desafios, são alguns dos grandes diferenciais competitivos da empresa que possui o maior centro de pesquisa e desenvolvimento cosmético do Brasil. Mantém um intercâmbio sistemático com universidades brasileiras e com outros centros de excelência em todo mundo. Seus investimentos em inovação são comprovados por seu portfólio onde 30% do mesmo é renovado a cada ano. Seus funcionários são treinados para pensar a inovação de forma conjugada com a preservação do meio ambiente, de se criar benefícios para as comunidades que são de alguma forma, afetadas pelas atividades da empresa.

Percebe-se, portanto, que os seus produtos são a expressão da essência da empresa. Para o desenvolvimento de novos produtos são mobilizadas redes sociais capazes de integrar conhecimento científico e sabedoria das comunidades tradicionais, promovendo, ao mesmo tempo, o uso sustentável da rica biodiversidade botânica brasileira. O resultado desse processo são criações cosméticas de alta qualidade, com design inspirado nas

formas da natureza.

A Natura tem uma grande preocupação com seu público interno, considera seus colaboradores como parceiros estratégicos na superação das sempre ousadas metas e tem como principal desafio a manutenção deste importante capital - o ser humano. Para isso busca de forma constante construir e cultivar relações éticas e transparentes e criar um ambiente seguro e saudável, onde o dinamismo, o prazer, a confiança e a cooperação estejam sempre presentes.

Manter bons relacionamentos com os públicos interno e externo, transparência nas ações empresariais são fatores que culminam na construção de uma imagem de empresa socialmente responsável e respeitada pela sociedade. De acordo com publicação realizada pela revista **Carta Capital** em 2015, a Natura foi premiada em duas divisões, alcançando o 1º lugar na categoria Higiene, Perfumaria e Cosméticos e o 4º lugar no *ranking* das Empresas Mais Admiradas no Brasil.

E essa admiração também é cultivada pelos seus 1,5 milhão consultores espalhados por todo o Brasil. A Natura considera seus consultores como seus primeiros consumidores. Através consultores que a Natura chega às mãos de seus clientes, sendo incentivado um estabelecimento de relações de qualidade, baseadas no entendimento e atendimento das necessidades. Portanto, faz parte da atividade de consultoria o conhecimento, a utilização e a vivência dos benefícios dos produtos Natura e de seus conceitos. A empresa busca evidenciar em cada um de seus produtos

suas crenças e valores, dessa forma, estimula os seus diversos consultores a se tornarem agentes de transformação, contribuindo para a disseminação do conceito de “bem estar bem” e para a construção de uma sociedade mais próspera, justa e solidária.

A Natura sabe que está diante de um “novo consumidor”, mais preocupado com as questões ambientais e sociais, por isso busca ao desenvolver cada um de seus produtos adicionar o significado de sua visão e de suas crenças, mantendo um posicionamento diferenciado na mente de seus consumidores.

Desenvolver produtos utilizando a biodiversidade brasileira, buscando a sustentabilidade, estimular a difusão da música-antena (música que resulta do encontro inventivo e harmônico de elementos tipicamente brasileiros com ideias e sonoridades universais), incentivar projetos de moda que identifiquem a cultura brasileira, respeito pelos públicos interno e externo e por seus investidores, são ações que fortalecem a reputação da empresa. A transparência de suas ações faz com que a empresa Natura tenha uma reputação forte sendo admirada por seus diversos públicos.

## **5.CONCLUSÃO**

Fica evidente que os conceitos de responsabilidade social e sustentabilidade estão introduzidos fortemente em todas as ações desenvolvidas pela Natura. Cuidar do ambiente e da comunidade não é apenas um discurso, mas, uma prática vivida

por todos os membros da organização, faz parte da identidade empresarial.

A identidade empresarial da Natura é bem definida e seus consumidores e demais públicos percebem uma empresa coerente com seus propósitos. Sabe-se que uma mesma empresa pode possuir múltiplas imagens, de acordo com a percepção de seus públicos e um dos grandes desafios é satisfazer aos objetivos desses públicos. Porém, a empresa Natura vem demonstrando que é possível satisfazer esses objetivos e mais ainda é possível ser uma empresa cidadã e rentável.

A Natura tem consciência de que precisa atender às necessidades de um “novo consumidor” que busca ao adquirir produtos não somente os benefícios funcionais, mas, os símbolos e significados transferidos pelos produtos. Todos os produtos criados pela Natura refletem a sua visão, sua essência empresarial, sua imagem de empresa cidadã, assim, o consumidor ao adquirir qualquer produto da empresa experimenta e vive o conceito do “bem estar bem”, unindo os benefícios da estética com a satisfação de estar contribuindo e pertencendo a um grupo preocupado com a sustentabilidade.

Conclui-se, portanto, que transparência, coerência, atitude, credibilidade, valores humanos, são elementos que fortalecem o posicionamento da empresa Natura e a diferenciam, reforçando sua imagem e alicerçando a sua reputação.

## REFERÊNCIAS

CARTA CAPITAL. As empresas mais Admiradas no Brasil. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/mais-admiradas/percepcoes-mudam-posicoes-tambem4725.html>>. Acesso em: 09 de abril de 2016.

ENGEL, James F. BLACKWELL, Roger D. MINIARD, Paul W. **Comportamento do Consumidor**. Rio de Janeiro: LTC, 2000.

GRAYSON, David. HODGES, Adrian. **Compromisso social e gestão empresarial**. São Paulo: Publifolha, 2002.

NATURA. Conheça a Natura. Disponível em <<http://www.natura.com.br/a-natura>> Acesso em 09 de abril de 2016.

REVISTA EXAME. **Guia Exame 2008**. Edição: outubro/2008.

RIES, Al. TROUT, Jack. **Posicionamento: a batalha por sua mente**. São Paulo: Pearson Makron Books, 2002.

TAVARES, Mauro Calixta. **Gestão de Marcas: construindo marcas de valor**: Harbra, 2008. THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Responsabilidade moral e identidade empresarial. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_art-text&pid=S141565552003000500003&lng=en&nrm=iso&tln-g=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_art-text&pid=S141565552003000500003&lng=en&nrm=iso&tln-g=en)>. Acesso em 09 de abril de 2016.

# ÍNDICE DA CESTA BÁSICA NO MUNICÍPIO CURVELO

João Carlos Oliveira Caetano<sup>1</sup>  
Érika de Cássia Oliveira Caetano<sup>2</sup>

## RESUMO

O presente artigo retrata a variação do índice da cesta básica no município de Curvelo. Os produtos da cesta pesquisados foram selecionados de acordo com o Decreto lei nº 399 e a metodologia adotada para a pesquisa foi uma adaptação à metodologia do DIEESE. A pesquisa foi realizada pelos alunos dos cursos de Graduação em Administração e Ciências Contábeis da Faculdade Arquidiocesana de Curvelo, sob a supervisão do professor coordenador da Empresa Júnior de Consultoria. Associados de 04 sindicatos foram pesquisados a fim de se analisar dados sociodemográficos dos trabalhadores, e mais 14 estabelecimentos comerciais, sendo três açougues, quatro padarias, três mercearias e quatro supermercados, nos meses de fevereiro e março de

---

<sup>1</sup>João Carlos Oliveira Caetano é Mestre em Administração pela Faculdade Novos Horizontes, professor de Administração e Coordenador da FAC Júnior, coordenador do Curso de Administração na PUC Minas Guanhanês, coordenador do Curso de Gestão de Negócios IEC, representante do Conselho Regional de Administração.

<sup>2</sup>Érika de Cássia Oliveira Caetano é Mestre em Ciências Sociais pela PUC Minas, professora de Sociologia, Sociologia Jurídica e Sociologia e Antropologia da Faculdade Arquidiocesana de Curvelo nos cursos de Direito, Administração e Contábeis. Professora de Sociologia e Política no curso de Direito na PUC Minas Serro.

2016. Detectou-se um índice inflacionário de 2,72%, no período, levando em conta o valor médio dos produtos. O índice inflacionário pode justificar-se pela amostra reduzida.

**Palavras-chave:** cesta básica, variação, índice inflacionário, consumidor.

### **ABSTRACT**

The current article depicts the variation of the Market Basket Index in the municipality of Curvelo. The products of the basket analyzed have been selected according to Decree-Law number 399 and the methodology adopted for the research is an adaptation of the DIEESE methodology. The survey has been realized by students of both undergraduate courses in Business Administration and accounting Sciences of the Faculdade Arquidiocesana de Curvelo, under the supervision of the coordinating teacher of a junior advisory company. In order to analyze workers' socio-demographic data, 04 trade unions members and 14 commercial establishments (three butcher shops, four bakeries, three grocery stores and four supermarkets) have been surveyed between February and March 2016. During that period of time, a price index of 2,72% was identified, taking into account the average value of the products. The price index can be justified by the reduced sample.

**Key words:** market basket, variation, price index, consumer

## 1. INTRODUÇÃO

O cenário econômico brasileiro em 2015 não foi animador e, para 2016, alguns especialistas afirmam continuar sem perspectiva de crescimento. A maioria da população afirma a necessidade de se economizar, pois os custos com necessidades básicas como alimentação, habitação, vestuário, transporte e higiene têm crescido significativamente.

Para auxiliar a população a economizar, levando conhecimento sobre as variações de preços e melhorando seu comportamento quando o assunto é comprar, são realizados estudos de pesquisa da Cesta Básica de Alimentos, por algumas instituições já reconhecidas como, por exemplo, o DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. De acordo com o DIEESE (1993) a cesta básica é o

suficiente para o sustento e bem estar de um trabalhador em idade adulta, contendo quantidades balanceadas de proteínas, calorias, ferro, cálcio e fósforo. Os bens e as quantidades estipuladas são diferenciadas por região.

Estudos sobre a cesta básica são realizados pelo DIEESE desde 1955 quando da criação do movimento sindical brasileiro. O intuito da criação do DIEESE era desenvolver pesquisas que fundamentassem as reivindicações dos trabalhadores. Ainda, suas pesquisas têm como objetivo medir se o poder de compra do salário mínimo consegue suprir as necessidades alimentares básicas do trabalhador, conforme descrito na conceituação ado-

tada. (DIEESE, 2015)

Quanto ao salário mínimo, a cesta básica torna-se um instrumento de definição do seu valor. Conforme a CLT:

Art. 76 – Salário Mínimo é a contraprestação mínima devida e paga diretamente pelo empregador a todo trabalhador, inclusive ao trabalhador rural, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço, e capaz de satisfazer, em determinada época e região do País, a suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte.

Dessa maneira, o salário mínimo não pode ser inferior ao custo da cesta básica. Para se chegar a tais valores, o da cesta básica e do salário mínimo, são identificados os itens da cesta básica, seus valores e a parcela de salário necessária para custeá-los.

Atuando hoje em 18 estados brasileiros, o DIEESE aplica a pesquisa citada, que se desenvolve a partir de uma metodologia própria e que prevê passos como:

- Identificação dos sindicatos;
- Contato com os sindicatos e aplicação do instrumento de coleta de dados;
- Tabulação dos dados;
- Estrutura das Cestas Básicas por região do país;
- Identificação e contato com os locais de coleta;

- Ponderação dos produtos por tipo de Equipamento de comércio;
- Cadastro e Amostra de locais;
- Tipos, marcas e unidades de medida por produto;
- Modelos de questionários;
- Cronograma de levantamento dos dados;
- Digitação, conferência e análise dos dados.

Pensando em colaborar com a população curvelana no que se refere a economia doméstica, a Empresa Júnior de Consultoria – FAC Júnior, se propôs a realizar um estudo sobre a variação do custo da cesta básica. Para tanto, baseou-se na metodologia do DIEESE, reservando-se o direito de adaptá-la de acordo com a realidade local e as possibilidades de coleta de dados bem como sua tabulação, já que a FAC Júnior não possui instrumentos e ferramentas compatíveis com a do referido Departamento. No mês de setembro de 2015, começaram as atividades para construção da metodologia e levantamento dos dados. Desde então, mês a mês a coleta de dados é realizada e as informações sobre a variação do índice da cesta básica é publicado no município.

## **2.SOBRE O MÉTODO**

Conforme afirmado anteriormente, a pesquisa tem embasamento na metodologia do DIEESE, porém, adaptada à realidade do município e das condições de análise da Empresa Júnior. A coleta de dados e sua tabulação foram realizadas pelos alunos dos cursos de Graduação em Administração e Contábeis da Faculdade Arquidiocesana de Curvelo, participantes da Empresa Júnior de Consultoria – FAC Júnior. O trabalho foi supervisionado pelo professor coordenador da Empresa Júnior de Consultoria.

Alguns levantamentos foram necessários para a orientação da coleta de dados. Desses, o primeiro foi o número de habitantes no município de Curvelo que, segundo estimativa do IBGE são 78.900 para 2015. Logo após, buscou-se identificar os sindicatos para que pudessem ser contactados no sentido de participarem do levantamento sociodemográfico dos trabalhadores no município. Nove sindicatos foram identificados e contactados, mas apenas quatro aderiram à proposta. Nesta etapa foram pesquisados 457 associados dos 4 sindicatos participantes, quando foram identificados os produtos consumidos pelos trabalhadores, em quais estabelecimentos fazem suas compras, e a periodicidade com que as realizam. No banco de dados do cadastro da prefeitura do Município de Curvelo, foram encontrados os números e a identificação dos estabelecimentos no ramo de alimentação. Neste sentido, os registros levantados são:

TIPO DE ESTABELECIMENTO	CADASTROS	NÚMERO DE PESQUISADOS
Açougues	84	3
Padarias e confeitarias	22	4
Mercearias/comércio de produtos alimentícios	28	3
Supermercados	14	4
Sindicatos e associações de classe	41	4

Fonte: dados da pesquisa (2016)

Um fator relevante é que o número de registro contemplam estabelecimentos ativos e outros que não mais praticam suas atividades comerciais. Nesse sentido, os estabelecimentos pesquisados foram os citados pelos associados aos sindicatos que aderiram à proposta.

Em síntese, foi seguido o cronograma abaixo:

ATIVIDADE	SET	OUT	NOV	DEZ
1 - Identificação dos sindicatos;	X			
2 - Contato com seus presidentes;	X	X		
3 - Convite para a participação da pesquisasocioeconômica dos associados desses sindicatos;	X	X		
4 - Elaboração do questionário ao associado;	X			
5 - Aplicação do questionário;		X		
6 - Tabulação dos dados;		X		
7 - Identificação dos "instrumentos" ou estabelecimentos comerciais da cidade;	X	X		
8 - Contato com os representantes desses estabelecimentos solicitando autorização para a coleta de preços;	X	X		

ATIVIDADE	SET	OUT	NOV	DEZ
9 - Elaboração do cronograma de coleta de preços bem como o instrumento de coleta;	X	X		
10 - Coleta das informações e tabulação.			X	X

Levantados os dados a partir do cronograma, no mês de abril/2016 foram feitas as análises dos meses de fevereiro e março dando-se prosseguimento à divulgação das informações, pois, a finalidade da pesquisa é conhecer a variação do preço da cesta básica de um mês para outro, bem como a variação de preços de seus produtos/componentes.

Abaixo, é apresentada a tabela contemplando os 13 itens constantes da cesta básica que foram pesquisados com suas respectivas provisões mínimas estipuladas pelo Decreto lei nº 399, que regulamenta o Salário Mínimo no Brasil:

ALIMENTOS	UNIDADE DE MEDIDA	REGIÃO SUDESTE
Carne	Kg	6,000
Leite	L	7,500
Feijão	Kg	4,500
Arroz	Kg	3,000
Farinha	Kg	1,500
Batata	Kg	6,000
Legumes (tomate)	Kg	9,000
Pão Francês	Kg	6,000
Café em pó	Kg	0,600

ALIMENTOS	UNIDADE DE MEDIDA	REGIÃO SUDESTE
Frutas (banana)	Kg	7,500
Açúcar	Kg	3,000
Banha/óleo	Kg	0,750
Manteiga	Kg	0,750

Fonte: Decreto Lei nº 399 (adaptado)

A tabela acima representa o consumo médio de produto por família de 2 adultos e duas crianças em um mês.

Apesar de não fazer parte do método da pesquisa, é importante destacar que as tributações dos produtos constantes na cesta básica são diferentes. O contribuinte muitas vezes paga por um produto sem saber qual o valor de impostos está embutido no seu preço, apesar de destacado em seu cupom fiscal. A fim de esclarecer qual a tributação dos produtos da cesta básica, é apresentada abaixo a tabela com as respectivas tributações de ICMS que foram obtidas através do regulamento geral de ICMS e seus respectivos anexos:

ALIMENTOS	ICMS
Carne	7%
Leite	7%
Feijão	7%
Arroz	7%
Farinha	7%
Batata	Isenta
Legumes (tomate)	Isenta

ALIMENTOS	ICMS
Pão francês	7%
Café em pó	7%
Frutas (banana)	Isenta
Açúcar	7%
Banha/óleo	7%
Manteiga	7%

Destaca-se que, desde maio de 2013, para os produtos relacionados acima, os tributos federais IPI, PIS e COFINS são isentos.

### 3. ANÁLISE DOS DADOS

Conforme afirmado anteriormente, a análise dos dados apresentados neste artigo, baseou-se nos meses de fevereiro e março de 2016. O valor do salário mínimo praticado para o período é de R\$ 880,00 (oitocentos e oitenta reais). Nesse período o custo médio da cesta básica em Curvelo sofreu um superávit em 2,72%, valor bem maior ao apresentado pelo Índice de preços ao consumidor – IPCA que foi de 0,43% em março de 2016. Tal dado, pode ser justificado pela amostra de “instrumentos” ou locais de coleta que são reduzidos.

Da pesquisa realizada nos sindicatos, 457 pessoas responderam aos questionamentos propostos. Dessas, 324 pessoas recebem de 1 a 2 salários mínimos (41%), seguidos de 73 respondentes que afirmam ter renda de 3 a 4 salários (16%), outros 44 possuem rendas acima de 4 salários mínimos (10%) e já 16 pes-

soas optaram por não revelar sua renda.

O custo médio da cesta básica em março de 2016 foi de R\$ 351,36; necessitando o trabalhador de 88 horas de trabalho para adquirir a referida cesta com um salário mínimo de R\$ 880,00. Vale lembrar que a constituição de 1988 prevê 220 horas de trabalho mensais, ou seja, um trabalhador deverá utilizar mais de 1/3 da sua jornada de trabalho mensal para custear os gastos com alimentação. O quadro abaixo demonstra o preço médio dos produtos em março/2016:

#### 4.APURAÇÃO CBA - MARÇO/2016

ALIMENTOS	UNIDADE DE MEDIDA	QUANTIDADE COTADA	PREÇO MÉDIO	REGIÃO 1	CBA (R\$) CURVELO
Carne	Kg	1,000	20,06	6,000	120,36
Leite	L	1,000	2,60	7,500	19,50
Feijão	Kg	1,000	5,25	4,500	23,62
Arroz	Kg	5,000	11,97	3,000	7,18
Farinha	Kg	1,000	2,95	1,500	4,43
Batata	Kg	1,000	4,50	6,000	27,00
Legumes (tomate)	Kg	1,000	4,66	9,000	41,94
Pão francês	Kg	1,000	9,87	6,000	59,22
Café em pó	Kg	1,000	8,25	0,600	59,22
Frutas (banana)	Kg	1,000	3,37	7,500	25,28
Açúcar	Kg	5,000	10,80	3,000	6,48
					351,36

ALIMENTOS	UNIDADE DE MEDIDA	QUANTIDADE COTADA	PREÇO MÉDIO	REGIÃO 1	CBA (R\$) CURVELO
Banha/óleo	Kg	1,000	3,60	0,750	2,70
Manteiga	Kg	0,250	2,90	0,750	8,70
					351,36

Fonte: dados da pesquisa (2016)

O salário mínimo necessário para uma família, partindo dos dados encontrados nesta pesquisa e, seguindo a metodologia do DIEESE, deveria ser de R\$ 2.951,78 em março/2016 para suprir as necessidades básicas como habitação, alimentação, vestuário, transporte e higiene. Quando confrontados os dados com as informações sobre a renda dos respondentes, nota-se que a maioria (41% - 1 a 2 salários mínimos) não possui renda compatível com o necessário.

Em fevereiro/2016 os dados coletados sinalizam que o custo médio da cesta básica foi de R\$ 342,06; sendo necessárias 86 horas de trabalho para adquirir os produtos desta cesta, tomando por base o salário mínimo que é o mesmo do mês anterior. O salário mínimo necessário para uma família de dois adultos e duas crianças deveria ser de R\$ 2.873,65.

Outras informações relevantes são as variações dos produtos constantes da cesta básica. Quando comparados os menores preços encontrados no mercado, as variações encontradas foram:

- Verificou-se uma queda no preço do arroz de 9,04% e a Chã de dentro obteve redução de 1,86%. Acredita-se que isso

se deva ao fato de que um dos “instrumentos” ou local de coleta ter realizado uma promoção no período de coleta.

- O leite longa vida sofreu aumento de 1,56%, a batata de 4,90%, o tomate aumentou 5,43%.

Os dados podem ser verificados conforme demonstrado na tabela a seguir:

VARIACÃO PREÇO MÉDIO - MÊS REFERÊNCIA: FEVEREIRO/2016 / MARÇO/2016													
TIPO	Carne (chá de dentro)	Leite (litro)	Feijão (1kg carioca)	Arroz (5kg tipo 1)	Farinha (1kg)	Batata (1kg)	Tomate (1kg)	Pão francês (1kg)	Café em pó (1kg) Itaú	Banana (1kg) Caturra	Açúcar (5kg)	Banha/ óleo (lata)	Manteiga (250g) margarina
AÇUGUE	2,02%												
MERCEARIA		4,82%	-5,79%	28,04%	18,96%	18,68%	15,54%	0,00%	-3,05%	25,42%	2,33%	0,00%	
PADARIA								4,25%					
SUPERMERCADO	-5,90%	5,28%	1,13%	-4,63%	24,78%	-3,97%	4,44%	3,68%	2,06%	24,14%	1,51%	3,37%	16,17%
PREÇO MÉDIO	-1,86%	1,56%	-0,94%	-9,04%	26,61%	4,90%	5,43%	3,03%	0,12%	26,22%	1,79%	1,41%	9,02%

Fonte: Dados da pesquisa (2016)

Os produtos que obtiveram altas mais impactantes foram a farinha e a banana que subiram de preço em 26,61% e 26,22%, respectivamente. É importante ressaltar que tais dados são resultados das análises dos menores preços de cada local de coleta das informações, baseando-se na variação entre o preço médio e o menor preço.

Após análise do custo médio, procedeu-se à análise dos maiores custos, cujas consequências mais relevantes são para os consumidores que não se preocupam em fazer pesquisas. Este consumidor pode ter pago em fevereiro/2016 R\$ 405,00 na cesta básica, 18,40% a mais que o preço médio. Para março do mesmo ano, os maiores preços praticados pelos pontos de coleta apontaram um valor máximo a se pagar pela cesta básica de R\$ 427,42; um valor 21,65% maior que o valor médio praticado no período.

Por fim, aos que se preocupam em economizar e buscam sempre os melhores preços em locais diversos, o cenário foi o seguinte: em comparação com preço médio de fevereiro/2016, de R\$ 342,06, o consumidor poderia ter pago R\$ 278,90 na cesta básica, economizando 22,65%. Para o mês de março/2016, onde o preço médio da mesma cesta foi de R\$ 351,36, poderia ter pago R\$ 261,38, um valor 34,42% menor que o preço médio no período.

Quando se compara a pesquisa realizada no município de Curvelo à realizada pelo IPEAD/FACE/UFMG na capital mineira Belo Horizonte, tem-se o seguinte:

REFERÊNCIA	BELO HORIZONTE	CURVELO
Valor da cesta básica	R\$ 408,12	R\$ 351,36
Variação do índice	3,46%	2,72%
Relação custo cesta básica x salário mínimo	46,38%	39,93%

Fonte: dados da pesquisa

A comparação reflete uma variação significativa no valor da cesta básica. Em Curvelo, o valor da cesta sofreu leve oscilação, ficando 0,74% abaixo da média verificada nos primeiros dois meses do ano na capital Belo Horizonte.

## 5.CONCLUSÃO

Pode-se observar que a cesta básica no município sofreu um aumento de preços (2,72%) acima da inflação apurada pelo IPCA 0,43% no período, porém, uma justificativa para esse fator pode ser o número reduzido de pontos de coleta, já que de 9 (nove) sindicatos identificados no município, apenas 4 (quatro) participaram e os pontos de coleta considerados foram 14 (quatorze) indicados pelos respondentes.

Os dados também sinalizam que o consumidor deve pesquisar na hora de realizar suas compras, pois os preços mais baixos dos produtos estão variando em locais diferentes. No caso

das compras em estabelecimentos distintos em que os preços de itens/produtos são mais baixos, o consumidor pode economizar até 21,65%. Se for considerado apenas o menor preço praticado a economia chega a 34,42%.

Quanto ao salário mínimo do período pesquisado, de R\$ 880,00, observase que há uma necessidade de um salário três vezes e meio (3,5) em média superior ao praticado para se manter uma família de dois adultos e duas crianças, considerando-se as necessidades básicas como alimentação, habitação, vestuário, transporte e higiene. A realidade retratada pela pesquisa mostra que 41% dos entrevistados não atingem a renda mínima estipulada necessária para atendimento às necessidades básicas.

## **REFERÊNCIAS**

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

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho – CLT - 1943**.

DIEESE. **Metodologia da pesquisa nacional da cesta básica**. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br>. Acesso em 20 agosto de 2015.

IPEAD/FACE/UFMG. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais. <https://web.ipead.face.ufmg.br/site/publicacoes/cesta-Basica>. Acesso em 10/04/2016

RADIS - Comunicação em Saúde. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, N° 08, Abril de 2003.

ROCHA, Sônia. **Opções Metodológicas para estimação de linhas de indigência e de pobreza no Brasil.** *In:* Texto para discussão n° 720. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

# **LIBERDADE DE EXPRESSÃO E EDUCAÇÃO – CONSTITUCIONALMENTE UM DIREITO DE TODOS. UM PARALELO ENTRE EDUCAÇÃO E A LIBERDADE DE EXPRESSÃO. UMA PROPOSTA DE EQUILÍBRIO ENTRE AS DUAS FORÇAS**

Eliane Vieira<sup>1</sup>

## **RESUMO**

Num cenário onde a tecnologia é cada vez mais imperativa, torna-se, conseqüentemente, cada vez mais necessária a discussão sobre a influência da informação no contexto da educação e das atitudes humanas. Ao estudar as manifestações populares percebe-se um avanço significativo da predisposição das pessoas em se posicionar e mostrar ao mundo a sua opinião. Essa postura faz parte do cotidiano e reforça a percepção de que as pessoas estão compreendendo o seu verdadeiro papel na sociedade, portanto, diante dessa percepção, outro ponto relevante não pode ser negligenciado: a educação. Não raramente se vê manifestações vazias, cujo conteúdo é fruto do movimento da massa numa única direção: os próprios interesses. É nesse contexto que o assunto discutido nessa obra ganha ainda mais notoriedade; é preciso entender até que ponto a liberdade de expressão não “atropela” a educação, difundida desde sempre como direito de todos, bem como a liberdade de se expressar. É na educação que a liberdade

---

<sup>1</sup>Mestre em Administração pela Fundação Pedro Leopoldo; Professora da Faculdade Arquidiocesana de Curvelo/FAC - E-mail: [elianevieira2011@gmail.com](mailto:elianevieira2011@gmail.com)

de expressão se apoia e a manifestação legítima encontra a sua razão. Diante disso, quanto mais a educação cumpre o seu papel, mais efetiva se torna a liberdade de expressão, e quanto mais clara essa sinergia, mais equilíbrio emerge entre essas duas forças.

**Palavras-chave:** Liberdade de Expressão; Educação; Informação.

### ABSTRACT

In a scenario where the technology is increasingly imperative, it is becoming increasingly necessary the discussion about the influence of information in the context of education and of the human attitudes. By studying the popular manifestations a significant advancement it is noticed in the people's predisposition in to position and to show to the world his opinion. This attitude is part of daily life and reinforces the perception that people are understanding your true role in society, therefore, before this perception, another relevant point can not be neglected: the education. Not rarely see empty manifestations, whose content is the result of the movement of the in a single direction: The own interests. It is in this context that the subject discussed in this work wins still more notoriety; It's necessary to understand to what extent the freedom of expression does not "runs over" the education, disseminated from always as right of all, as well as the freedom to express themselves. It is in the education that the freedom of expression is based and the legitimate manifestation

finds its reason. Before that, the more the education complies with its role, more effective it becomes the freedom of expression, and the more clearer this synergy, more balanced emerges between these two forces.

**Keywords:** Freedom of Expression; Education; Information.

## 1. INTRODUÇÃO

A liberdade de expressão está diretamente relacionada à capacidade de comunicação inerente ao ser humano. O ser humano predomina sobre os demais seres pela sua capacidade de se comunicar e se relacionar com os seus pares. O homem já nasce comunicando, seja por sons, gestos, e pela escrita, desenvolvida ao longo dos anos. A comunicação interpessoal é o que conduz a existência humana aos relacionamentos, aos grupos sociais, é na comunicação que o homem expressa ou manifesta o seu pensamento. O homem é livre para pensar, essa liberdade está assegurada na Constituição Federal (1988), “a liberdade de crença e de consciência é inviolável” (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988). Embora o pensamento que se constrói na mente humana possa ser influenciado, seja pelas circunstâncias ou pela tendência social de formação do indivíduo, jamais poderá ser cerceado ao homem a liberdade de pensar. O seu pensamento é estruturado nas suas convicções, tradições, crenças e valores, um campo singular e inalcançável. Mas, embora o homem seja livre para pensar, é preciso entender os limites da liberdade de expressão. A manifestação do pensamento é outra coisa, essa manifestação é limitada pela conhecida e popular frase: “a sua liberdade começa quanto termina a do outro”.

Para Ferreira Filho (1984), pensar e manifestar ocupam faces distintas da liberdade: “é preciso distinguir duas faces da liberdade de pensamento: a de consciência e a liberdade de expressão ou manifestação do pensamento” (FERREIRA FILHO,

1984, p. 297). Na distinção dessas duas faces sugeridas pelo autor entende-se que o pensar é íntimo, pessoal, e, carregado de significados, influenciado pela predominância de hábitos familiares, por isso singular. Enquanto o pensamento é simplesmente o ato de pensar, fica restrito somente ao indivíduo, por isso inalcançável, exceto quando manifestado. Já no campo da manifestação do pensamento, que consiste na ação embasada pela cultura e pelos códigos formados ao longo da sua vida, que inclusive se diferenciam de um indivíduo para outro, o contexto deixa de ser pessoal, íntimo e passa a envolver pessoas, grupos e sociedade, campo fértil para emergir as diferenças. Por isso há tanta diferença entre o pensar e o agir, se considerar o que é aceitável ou coerente quando se avalia a coletividade.

É tênue a linha entre a liberdade de expressão e o direito à manifestação, considerando-se o respeito à liberdade do outro. Seria esse o motivo principal de tantas “invasões” de direito? Ter direito de se expressar livremente não pode significar ter o direito sobre a liberdade do outro. Porque parte-se do princípio de que a liberdade é direito de todos, minha e sua, para melhor interpretação. Onde atua a minha liberdade de expressão sobre o seu direito de discordar da minha manifestação? Complexo ponderar. A predominância do bem comum, se considerado, pode ser o ponto de equilíbrio entre a liberdade e o direito.

## **2.A CONGRUÊNCIA ENTRE A LIBERDADE DE EXPRESSÃO E A CAPACIDADE DE SE EXPRESSAR**

As diferenças manifestadas pelos indivíduos são positivas, a partir delas constroem-se relacionamentos, conhecimentos, estabelecem-se trocas de experiência, compartilhamentos e enriquecimento cultural, mas, analisando a capacidade de se chegar ao equilíbrio entre a liberdade e a capacidade de se expressar, muitos podem se perder na predominância do eu, do direito pessoal, beneficiando-se mais da capacidade que da liberdade, em detrimento de um objetivo maior, o direito de todos de se expressarem e defenderem suas diferenças. Tal comportamento pode, no limiar da intenção pessoal, gerar malefícios sociais grandiosos. Não há equilíbrio na capacidade de manifestação suprimindo-se o valor da liberdade coletiva.

Liberdade familiar, profissional, social... altamente difundidas, mas, e os deveres em cada uma dessas esferas? No Brasil, a liberdade de expressão está afirmada no art.5º da Constituição: “o direito de livre manifestação do pensamento e a liberdade de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação” (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988). Internalizar essa definição estabelecida pela Constituição e compartilhada por todos os povos da nação vai muito além de erguer uma bandeira em defesa desse ou daquele direito, mas principalmente conscientizar-se sobre a importância das diferenças e o respeito a elas, também assegurado pelas leis brasileiras.

Então analisaremos a congruência entre a liberdade de expressão e a capacidade de se expressar. Alguns consideram que

a liberdade de expressão supera a capacidade de se expressar e o que se vê são meros reacionários sem razão impunhando uma bandeira que não tem significado, mas que movimenta espectadores, às vezes ignorantes, que não compreendem o que está de fato implícito na liberdade de expressão, que deveria ser, como dito anteriormente, usada para o bem comum. É aí que se enraíza o individualismo interesseiro que aliena e se fortalece no conceito de uma educação que não tem sido assim tão direito de todos. Afinal, para ser direito de todos, todos deveriam entender consistentemente o seu papel. Mas, paralelamente à liberdade de expressão que, analisando do ponto de vista coletivo, tem sido usada como trampolim para atingimento de alvos particulares, surge a necessidade da informação.

Essa necessidade de informação é latente, nos dias atuais ninguém sobrevive sem informação e, diante dessa necessidade evidente torna-se cada vez mais comum o surgimento de novas técnicas de comunicação. A comunicação evoluiu muito nos últimos anos em função do volume de informação que tem circulado no mundo. Em uma edição do *The New York Times*, Wurman (1989) escreveu: Um dia da semana contém mais informações do que um mortal comum poderia receber durante toda a vida na Inglaterra no século XVII; nos últimos 30 anos produziu-se um volume maior de informações novas do que nos 5.000 anos precedentes. Nesse contexto, pode-se afirmar que “o conhecimento é ‘moeda’ de nosso tempo, e a velocidade de mudanças é a ‘taxa de inflação’”. Quanto mais alta for essa taxa, mais rapidamente

essa moeda perde seu valor. (WURMAN, 1989, p. 32).

Ao analisar a importância e a necessidade da informação, Barreto (1996) define informação exatamente como “estruturas significantes com a competência de gerar conhecimento no indivíduo, em seu grupo ou na sociedade” (BARRETO, 1996, p. 407). Para que a informação seja capaz de gerar conhecimento é preciso que ela seja corretamente interpretada, analisada, questionada e que contribua para que a educação, direito de todos, seja de fato um direito que sobreviva às deficiências da educação dever do Estado.

O advento da tecnologia, da internet trouxe aos seres humanos a possibilidade de ampliar, manifestar e difundir a sua mais intrínseca capacidade: comunicar-se. Essas são as maiores e mais populares ferramentas para a expressão do conhecimento. As escolhas diárias necessitam de informações sobre tudo o que acontece ao seu redor e que pode interferir na sua decisão, na sua escolha. Como ficaria o relacionamento social dos indivíduos sem a informação? Porque instituiu-se a informação como direito de todos? Pode-se afirmar que essa diretriz teve o propósito de ordenar e disciplinar as relações humanas, funcionando também como um “inquisidor” da liberdade máxima de expressão? Porque a informação é direito de todos, de pessoas físicas e jurídicas, na mesma proporcionalidade? Seria porque o direito, bem como o dever, constitucionalmente, foi criado para todos?

Davenport (1998) defende a ideia de elaboração de um processo dado-informaçãoconhecimento, de acordo com a FIG.

1, como uma forma de demonstrar a importância da informação e a relevância dos dados na formação do conhecimento que absorvemos e transmitimos e, que ao final do processo se transforma em informação.

Dados, informação e conhecimento		
DADOS	INFORMAÇÃO	CONHECIMENTO
<p>Simple observações sobre o estado do mundo:</p> <p>facilmente estruturado;</p> <p>facilmente obtido por máquinas;</p> <p>frequentemente quantificado;</p> <p>facilmente transferível.</p>	<p>Dados dotados de relevância e propósito</p> <p>requer unidade de análise;</p> <p>exige consenso em relação ao significado;</p> <p>exige necessariamente a mediação humana.</p>	<p>Informação valiosa da mente humana. Inclui reflexão, síntese, contexto</p> <p>de difícil construção;</p> <p>de difícil captura em máquinas;</p> <p>frequentemente tácito;</p> <p>de difícil transferência</p>

FIGURA 1 – Dados, informação e conhecimento Fonte: Alvarenga Neto (2002). Adaptado de Davenport (1998).

Entende-se com isso que o conhecimento é incorporado por variáveis que permeiam o dia a dia das pessoas desde a atuação dos sujeitos até o volume de informações que circulam entre estes. Para se chegar ao conhecimento torna-se necessário entender o contexto dos dados e transformá-los em informação,

condição essa possível somente com um processo educacional qualificado como importante e necessário ao ser humano, além de primoroso do ponto de vista de sua relevância.

### **3. EDUCAÇÃO COMO FONTE DE GERAÇÃO DE CONHECIMENTO PARA A LIBERDADE DE EXPRESSÃO**

Fazendo um paralelo com a educação. Onde está a primeira fonte de conhecimento e de entendimento do direito e do dever de todo cidadão? Na escola? Essa seria a resposta mais evidente, se o processo educacional fosse responsabilidade somente da instituição escola. Mas e a instituição família, sociedade? À luz da Constituição Federal, definida na Lei de Diretrizes e Bases da educação brasileira, LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996, a educação está caracterizada da seguinte forma:

Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

§ 1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.

§ 2º A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social.

Diante do exposto pode-se concluir que a educação é muito mais complexa que o mero ensinamento de conceitos, ela é responsável pela formação moral, social e capacitante do ser huma-

no. Condicionando o desenvolvimento de todas as etapas do crescimento à forma como se estabeleceram os vínculos familiares e sociais da pessoa humana. E, como consequência, a liberdade de expressão, que supera o direito constitucional para se “encaixar” no compromisso social do indivíduo, frente às diferenças. O artigo 205 da Constituição Federal estabelece que: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988). Reforçando-se a complexidade e atribuições da educação.

Sendo o princípio fundamental do desenvolvimento da pessoa humana a educação, como ela tem sido conduzida? Quais são os conceitos que permeiam o ambiente educacional que devem ser considerados nessa análise? O art. 22, da Lei de Diretrizes e Base da educação brasileira estabelece os fins da educação básica: “A educação básica tem por finalidade desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores” (LEI DE DIRETRIZES E BASES, LDB, 1996).

Entender o termo “educação básica” é fundamental para relacionar o processo educacional à realidade. A palavra “básica” significa fundamental, principal, que serve de base. Em teoria o termo “básica” cumpre o objetivo principal da educação no to-

cante à formação humana, mas na prática sugere-se uma análise à luz do senso comum que considera como básico o que não pode ser aprofundado. A educação vista como base emergiu para a superfície de programas vulneráveis que massificam o ensino e confundem as pessoas sobre o pensar e o agir. A educação deve ter o propósito de preparar o ser humano para pensar e, consequentemente agir, essa é a escala do bom senso, da prática do conhecimento, mas o que se vê é um estímulo a pensar junto, agir junto, seguir junto, sem a capacidade crítica de analisar para onde se está indo, fruto de manobras que contrariam o verdadeiro sentido da educação. E, nesse contexto, surge a liberdade de expressão, tão defendida, mas tão suscetível a se perder na ausência da razão.

Isso é fruto da democracia? Sim, mas não reflete o fluxo para se alcançar o sucesso democrático. Silva (2008) defende que a democratização seja a ação de libertação do homem, despertando-o para os seus direitos. Segundo ele é nesse processo que a liberdade se expande. É na democracia que o homem dispõe de possibilidades de ação em prol de seus interesses. E pondera que: “quanto mais o processo de democratização avança, mais o homem se vai libertando dos obstáculos, mais liberdade conquista” (SILVA, 2008, p. 234), essa é a contribuição da democracia para a liberdade de expressão.

A FIG. 2 ilustra o fluxo para se chegar de forma consistente à liberdade de expressão, apresentando na sua base a interação dos elementos sugeridos por Davenport (1998).

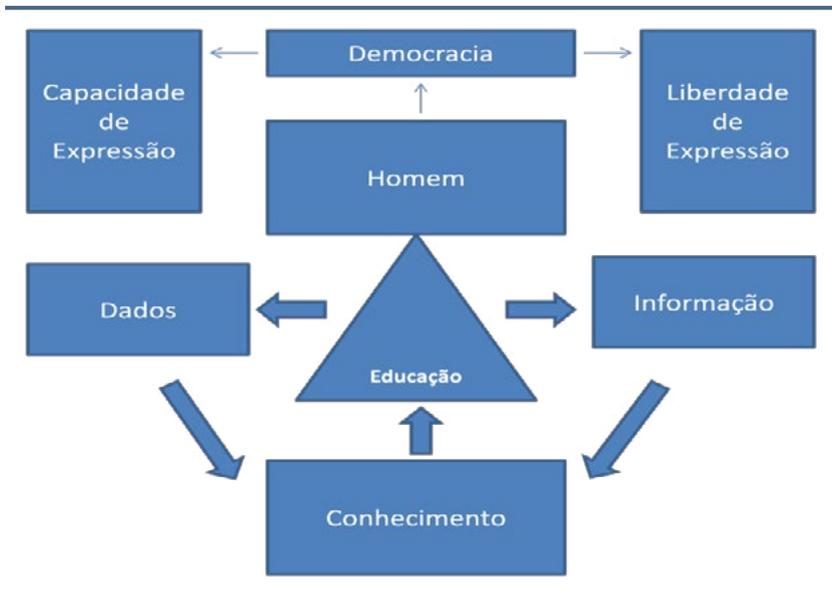


FIGURA 2 – Sinergia entre a educação-democracia-liberdade de expressão

Fonte: elaborada pela autora.

O homem, como o centro do processo é sustentado pela educação, constituída pelos elementos que a fomentam. Somente a partir dessa concepção pode se chegar à democracia e se estabelecer o direito responsável de expressar-se. A liberdade e capacidade de expressão é uma condição adquirida, apesar de assegurada por lei só se sustenta se fizer parte de um processo de construção de conhecimento e educação.

Não é possível ignorar as contingências educacionais, inúmeras variáveis impactam o processo educacional no Brasil, como problemas políticos, econômicos e sociais, por exemplo.

Defender a educação como a solução para essas contingências é salutar, ninguém chega a lugar nenhum sem o conhecimento, mas responsabilizar a escola como um templo de salvação é eximir de responsabilidade a família e a sociedade.

A educação responsável por fomentar o conhecimento pulsa nas manifestações e na liberdade de expressão, motivo pelo qual a educação deve cumprir o seu papel principal de preparação do indivíduo. Não há coerência entre a liberdade de expressão e a ausência da educação. Dessa forma a liberdade de expressão torna-se agressiva, imatura, individualista e inconsistente. O pensar e o agir devem estar alinhados direcionando o indivíduo, teoria que se sustenta na percepção de FLEINER (2003) quando afirma que “a liberdade de opinião pertence ao núcleo essencial da existência espiritual dos homens. O homem somente pode existir como ser racional quando ele mesmo pode formar sua opinião e atuar de acordo com esta” (FLEINER, 2003, p. 107), por isso a educação alicerça essa prerrogativa.

A liberdade de expressão sem a educação não é a legítima manifestação individual, própria de cada ser humano, é obediência inexpressiva, que se não se sustenta no conhecimento, torna-se cega, campo fértil para a manipulação e a dominação. Perde-se, portanto, a essência humana que diferencia o homem dos demais seres. É uma contribuição à ignorância coletiva que afeta a sobrevivência do homem em família e em sociedade, por isso a educação não é responsabilidade da escola, somente, pois as consequências de sua ausência são demasiadamente nocivas a

todas as esferas.

#### **4. CONCLUSÃO**

A educação deve ser de fato um direito de todos e dever do Estado, da sociedade e da família, é a partir da educação e do verdadeiro sentido da educação básica, defendida na Lei de Diretrizes e Bases, que torna-se possível chegar ao conhecimento que sustenta a liberdade, tanto de pensar quanto de agir. O ponto de equilíbrio entre a educação e a liberdade de expressão é o próprio conhecimento que, na sua magnitude e importância, permite manifestações do pensamento em prol do bem comum. O conhecimento leva o ser humano à interpretação coerente da realidade, contribuindo para a manifestação consciente que mobiliza, educa e prepara o ser humano. O conhecimento, advindo da educação, da informação e do interesse coletivo é o que liberta o homem e estabelece o equilíbrio. Antes de usufruir do direito à liberdade é necessário conceber a educação, é dessa forma que a liberdade de expressão se torna “livre”, racional e construtiva; um chamamento à escola, à família e à sociedade. A educação se faz cada vez mais necessária, é nela que se estabelece o conhecimento, a maturidade e o objetivo comum que valida as atitudes humanas.

Concluindo, Fortuna (1999) reafirma o clamor pela liberdade: “dai-me a liberdade para saber, para falar e para discursar livremente, de acordo com a consciência, acima de todas as liber-

dades” (FORTUNA, 1999, p. 14). Por que ser livre é expressar o conhecimento e promover a educação.

## **REFERÊNCIAS**

BARRETO, Aldo de. **A eficiência Técnica e Econômica e a viabilidade de produtos e serviços de informação.** Disponível em: <<http://www.alternex.com.br>>. Acesso em: 19 ago. 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** São Paulo: Saraiva, 2007.

DAVENPORT, T. H. **Ecologia da Informação: por que só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação.** São Paulo: Futura, 1998.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira.** 5.ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

FLEINER, Thomas. **O que são Direitos Humanos?** Max Limonad, São Paulo, 2003, p. 107.

FORTUNA, Felipe. John Milton e a liberdade de imprensa. In: MILTON John. **Aeropagítica: discurso pela liberdade de imprensa ao parlamento da Inglaterra.** Tradução e notas de Raul de Sá Barbosa. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

LEI de diretrizes e bases da educação nacional de 1996. Wikipé-

dia. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Lei de Diretrizes e Bases da Educa%C3%A7%C3%A3o Nacional](https://pt.wikipedia.org/wiki/Lei_de_Diretrizes_e_Bases_da_Educa%C3%A7%C3%A3o_Nacional)> . Acesso em 05 de janeiro de 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2008.

VIECELLI, Roberto del Conte. A mútua implicação entre o direito à educação e a liberdade de expressão. Publicado: abril, 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/21434/amutua-implicacao-entre-o-direito-a-educacao-e-a-liberdade-de-expressao>. Acessado em: 13 de janeiro de 2015.

VIEIRA, Eliane Aparecida. **A percepção da informação e da sua relevância no cenário institucional: sob a perspectiva de gestores e líderes**. Cad. Ebape, vol. 12. Rio de Janeiro, 2014.

WEBER, Max. **Sociologia – Max Weber**, Org. Gabriel Cohn, São Paulo, Ática, 2004, p. 128.

WURMAN, R. S. Information Anxiety. **The New York Times**, New York, p.32, 1989.

**IMPACTOS DA ESCASSEZ DE ÁGUA  
NA ECONOMIA<sup>1</sup>  
IMPACTS OF WATER SHORTAGE  
IN THE ECONOMY**

Letícia Menezes Diniz Paixão<sup>2</sup>

**RESUMO**

A água sempre foi considerada um recurso natural renovável, porém devido as circunstâncias atuais esta cada vez mais escassa provocando diversos problemas e aumentando a atenção da população. Assim como tudo e todos sofrem com a falta de água, nas empresas não é diferente. No desenvolvimento desta pesquisa serão demonstradas as situações dos reservatórios, as causas e consequências que levaram a esta crise hídrica. Em destaque os impactos na economia em decorrência da escassez de água e como os planejamentos da gestão da água influenciam nos resultados para este problema.

**Palavras- chave:** água; escassez hídrica; economia de água.

---

<sup>1</sup>O presente trabalho foi apresentado para a aprovação na disciplina Trabalho Interdisciplinar Dirigido I, supervisionado pelo Professor Geraldo Antônio Avelino, sob a coordenação da Professora Juliana Caroline Coutinho Coelho Guimarães.

<sup>2</sup>Aluna do Curso de Bacharelado em Administração pela Faculdade Arquidiocesana de Curvelo – FAC

## **ABSTRACT**

Water has always been considered a renewable natural resource , but because of the current circumstances this increasingly scarce causing various problems and increasing public attention . Like everything and everyone suffer from a lack of water, the business is no different. In the development of this research will be demonstrated situations of reservoirs, the causes and consequences that led to this water crisis . Highlighted the impact on the economy resulting from the shortage of water and how water management planning influence the results to this problem.

**Key words:** water ; water scarcity ; water saving.

## 1. INTRODUÇÃO

A escassez de água sempre foi uma preocupação para a sociedade. Na atualidade observa-se em algumas regiões do Brasil uma das maiores estiagens da história. A situação é agravada com outros problemas como: o desperdício, estrutura ineficiente do sistema de abastecimento de água, uso irresponsável da matéria prima, falta de planejamento, entre outros. Nesse contexto, o tema tem adquirido cada vez mais destaque, tanto do ponto de vista social como empresarial. A humanidade sempre utilizou os recursos hídricos disponíveis na natureza para sua sobrevivência, sem se preocupar com o uso racional e não buscando formas alternativas e econômicas para a utilização desses recursos. Consequentemente a seca afeta a economia causando temor nas empresas.

Diante desse assunto, foi escolhido o subtema: “*Impactos da escassez de água na economia*”. Este tema abrange diversos assuntos a serem discutidos, mostrando que a seca, associada às falhas no sistema de gestão de recursos hídricos, pode causar um “*efeito dominó*” que provocará inúmeros problemas em vários setores empresariais.

As indústrias e as empresas em geral dependem de planejamento, mão de obra, energia e especialmente da água. Quando falta um desses itens, existe um grande risco de colapso na economia. No que se refere à água, a preocupação maior é com o consumo dos reservatórios, que não estão sendo reabastecidos

devido à ausência das chuvas.

A crise de abastecimento pode ameaçar a sobrevivência e o crescimento das empresas e dos serviços e, conseqüentemente, colocar em risco os postos de trabalho, levando ao desemprego e à deterioração da qualidade de vida da população. Além disso, setores como a agricultura, poderão sofrer diminuição da produção, o que refletirá em menor oferta de produtos e aumento dos preços dos produtos.

Diante do tema apresentado, a pesquisa foi desenvolvida buscando relacionar a interdisciplinaridade existente nas matérias ministradas no módulo.

Em Matemática para Negócios, encontram-se diversas ferramentas, como gráficos, que auxiliaram em análises da falta de água, níveis de mananciais, ao consumo de água, agravamento da crise econômica, entre outros.

Em Instituições de Direito Público e Privado tem-se o conhecimento dos direitos e deveres de todos os cidadãos. Essa disciplina auxiliou o estudo das normas e diretrizes que foram criadas para atender as necessidades da população, buscando a reversão do quadro crítico atual.

Na Teoria da Administração, a primeira e grande função de um administrador é o planejamento, e um dos principais fatores contribuintes para o agravamento da crise hídrica foi no nosso entendimento a falha na gestão, tanto na parte governamental quanto empresarial. Sendo papel do profissional de Administração planejar, organizar, dirigir e controlar os recursos de uma

organização junto com suas habilidades foi exposto na minha pesquisa como um Gestor pode contribuir na prevenção e combate deste problema.

O estudo das demais ciências, inclusive da economia, é fundamentado em questões filosóficas que colaboram para a compreensão de diversos problemas. Dessa forma a Filosofia e Lógica contribuiu para aprimorar o senso crítico, fornecendo uma visão ampla que desenvolveu as reflexões necessárias para o entendimento do tema em estudo.

Com o auxílio da Teoria Contábil Aplicada foi estudado os impactos causados pela escassez de água nas receitas, despesas, ganhos e perdas das empresas afetadas, que são evidenciados em demonstrações contábeis Balanço Patrimonial e Demonstração do Resultado do Exercício.

Em geral, as maiores expectativas no desenvolvimento deste trabalho foi aprimorar os conhecimentos, visualizar como temas atuais se associam aos conteúdos estudados nas disciplinas.

## **2.IMPORTÂNCIA DA ÁGUA**

A água é um recurso natural indispensável à vida no planeta Terra, tendo relevante valor econômico, ambiental e social, seja como componente bioquímico de seres vivos, como meio de vida de diversas espécies animais e vegetais, como elemento representativo de valores e até como fator de produção de vários bens de consumo final e intermediário.

Segundo estatísticas, a Terra possui 1,4 milhões de quilômetros cúbicos de água, mais apenas 2,5% desse total é doce. Os rios, lagos e reservatórios de onde a humanidade retira o que consome só correspondem a 0,26% desse percentual. Em todo mundo, 10% da utilização da água vai para o abastecimento público, 23% para indústria e 67% para a agricultura. Isto mostra que o percentual de água disponível para o consumo é mínima em relação à quantidade de água existente no planeta.

Atualmente, com as estiagens aliadas a outros problemas relacionados ao aumento da procura deste recurso, nos deparamos diante de uma crise hídrica em consequência da falta d'água.

### **3. CRISE HÍDRICA**

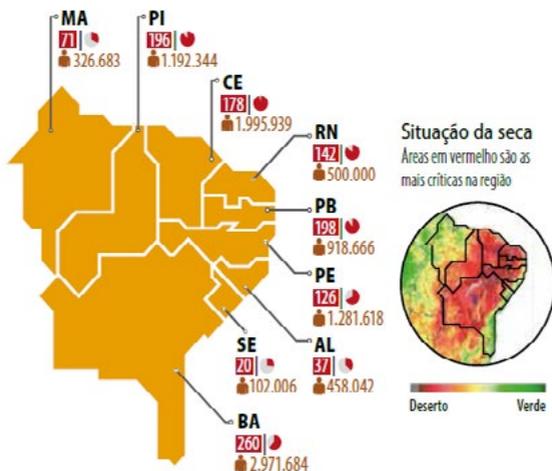
#### **3.1. Principais Causas da Seca**

O desperdício praticado pela população ao longo dos anos e a falta de chuva nos dias de hoje são os principais fatores contribuintes para o agravamento da crise hídrica.

## A pior estiagem em 50 anos

Seca no Nordeste entre 2012 e 2013 atingiu quase 10 milhões de pessoas e deixou mais de 1,2 mil municípios em situação de emergência

■ Municípios em situação de emergência    ● % de municípios atingidos no estado    🏠 População afetada



**FIGURA 1 – A pior estiagem em 50 anos**

Fonte: Jornal Em Discussão

Além disso, o aumento da demanda pela água causada pelo crescimento da população e a busca contínua pelo conforto intensificaram a necessidade de água. A infraestrutura afetada pela falta de investimento em saneamentos básicos e a gestão inadequada devido a falta de ações consistentes na governabilidade de recursos hídricos e na sustentabilidade ambiental também contribuíram para os problemas atuais.

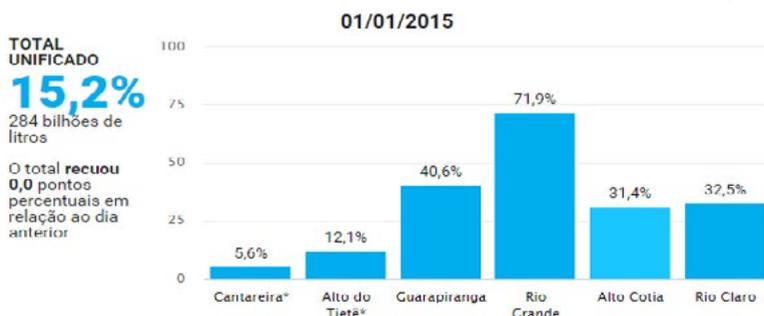
As consequências são visíveis: a população vem enfrentando racionamentos, ficando até mesmo semanas sem água; o aumento dos preços da luz e dos alimentos e os impactos na

economia. As dificuldades no abastecimento dos reservatórios se tornam cada dia um desafio maior.

### 3.2 Níveis dos Reservatórios

Devido à falta de chuva o volume de água dos reservatórios foi reduzido consideravelmente. Para ilustrar essa situação seguem abaixo gráficos demonstrativos dos níveis dos reservatórios de São Paulo:

#### Janeiro 2015



**FIGURA 2 – Nível dos Reservatórios de São Paulo (Janeiro/2015)**

Fonte: Folha de São Paulo

## Maio 2015



**FIGURA 3 – Nível dos Reservatórios de São Paulo (Maio/2015)**

Fonte: Folha de São Paulo

Pode ser observado que a situação mais crítica é o nível do Cantareira que está atualmente ocupando apenas 15,2% da capacidade do reservatório (com o volume morto). Devido às chuvas do mês de março nota-se uma melhora em relação aos primeiros meses do ano, embora ainda esteja abaixo da capacidade necessária para operar apenas com seu volume útil (29,2%).

## 4. IMPACTOS DA ESCASSEZ DE ÁGUA NA ECONOMIA

Segundo alguns dos economistas clássicos, o termo economia descreve a ciência social que se dedica ao estudo dos processos de produção, distribuição e consumo de bens e serviços.

Lionel Robbins propôs uma das definições mais aceitas pe-

los economistas e complementar ao conceito acima: “*Ciência que estuda as formas de comportamento humano resultantes da relação existente entre as ilimitadas necessidades a satisfazer e os recursos que, embora escassos, se prestam a usos alternativos.*”

Lanna (2008) determina que o foco desta ciência está relacionado à alocação ótima de recursos escassos. Essa escassez se mostra por meio da falta do recurso ou por uso irracional deste.

Diante deste conceito, a falta de água gerou interesses na economia, sendo atribuído a ela valor econômico uma vez que a sua ausência afetou diversos setores como agricultura, geração de energia, indústrias e empresas entre outros.

#### **4.1. Agricultura**

A agricultura sofre com a falta de água. Não podendo contar com a chuva e dependendo cada vez mais da irrigação, os produtores em geral tiveram de reduzir a área de plantio para poder manter a produção de frutas e verduras. Esta situação prejudica não só a produção, quanto à vida de inúmeros empregados que vivem da colheita, pois a redução da produtividade gera maior índice de desemprego.

Os trabalhadores do campo, assim como todos os trabalhadores são consumidores de bens e serviços. Sendo assim, a partir do momento em que não é gerada renda no campo, a cadeia será quebrada, atingindo outros setores da economia.

A Política Nacional de Recursos Hídricos cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos através da Lei

n.9433/97, que dispõe em seus fundamentos que “em situações de escassez o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais” (art. 1º,inc. III). Portanto a Lei determina que a água destina-se prioritariamente para o consumo dos seres humanos e animais; e posteriormente para outras atividades como a agricultura, provocando mais uma dificuldade para os agricultores.

#### **4.2.Geração de Energia**

Segundo estatísticas, 70% da matriz energética brasileira vêm das hidrelétricas. Diante das dificuldades de abastecimentos dos reservatórios devido à falta de chuva, o setor energético se tornou vítima da crise hídrica.

Em busca de soluções, foram utilizadas outras formas para a geração de energia, como as usinas termelétricas, nas quais a energia é produzida pela queima de combustíveis fósseis, o que, além de provocar problemas ambientais, ocasiona aumento na conta de luz.

O professor de Economia da Universidade de São Paulo Fábio Kanczuk avalia que a redução da oferta de energia vai diminuir ainda mais as projeções do PIB, além de fazer a inflação subir; demonstrando que a economia que começa a esboçar resultados negativos.

### **4.3.Indústrias e Empresas**

As indústrias e as empresas em geral necessitam de água para produzir e grande parte delas já enfrenta dificuldades decorrentes da seca. As indústrias têxteis, por exemplo, utilizam água em diversas etapas de produção, como no processo de coloração. Com a redução da água, a produção é comprometida e torna-se mais onerosa, já que as empresas precisam comprar mais água de fornecedores distantes e estão gastando mais para purificar a pouca água que conseguem das atuais reservas.

Estas empresas que dependem da coleta de água dos rios sofrem com a falta de chuva que provocou a redução do volume da água, pois a lama e as sujeiras encontradas no fundo dos rios dificultam o tratamento da água. Além disso, muitas indústrias foram desativas, pois alguns dos rios que forneciam água secaram.

Em relação aos pequenos comércios a dificuldade é maior, porque estes dependem diretamente da rede de abastecimento público de água.

Outro fator preocupante é a falta de tratamento dos esgotos que são lançados nos rios em quantidades cada vez maiores devido ao aumento da população. Além disso, como demonstra a figura abaixo, ainda existem domicílios que não possuem coleta de esgoto.

## No saneamento, principal problema é a falta de esgotamento sanitário

Índices melhoraram desde 2002, mas não o suficiente para cumprir a meta do plano nacional. Somente 38% do esgoto produzido no país é tratado

Domicílios urbanos com saneamento adequado

+ de 2  
salários  
mínimos  
per capita

Brasil

Até 1/2  
salário  
mínimo  
per capita

82%

63%

38,4%

83,6%

70,3%

51,7%

2002

2012

Fonte: IBGE

Por tipo de serviço

Com Sem Coleta de esgoto (a)

Com Sem Abastecimento de água (a)

3 em cada 10  
domicílios urbanos  
não possuem coleta  
de esgoto

30,3%

76,3%

6,4%

49,0%

6,9%

27,7%

3,5%

30,5%

6,4%

7,5%

3,5%

46,9%

6,4%

## FIGURA 4 – Esgotamento Sanitário

Fonte: Jornal Em Discussão

### 4.4. Desempregos

Em virtude dos problemas econômicos gerados pela crise hídrica, assim como ocorre em outros setores, as indústrias estão adotando medidas drásticas como a eliminação de turnos e a redução de funcionários, o que eleva o índice de desemprego.

A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) divulgou em julho/2014 um estudo que mostra os estragos causados pela crise de abastecimento de água que atinge a população paulista. O levantamento foi feito entre os dias 12 e 26 de maio com 229 empresas de micro e pequeno porte (até 99 empregados), 140 de médio porte (de 100 a 499 empregados) e 44 de grande porte (500 ou mais empregados). A pesquisa revela que já foram fechados mais de 3 mil postos de trabalho devido à falta de água. As demissões decorrem da redução do ritmo da produção

e da queda da produtividade das indústrias pela falta do recurso hídrico (BORGES, 2014)

## **5. PLANEJAMENTO E SOLUÇÕES**

As estiagens não são os únicos culpados por este problema, a falta de investimentos e de projetos contribui bastante para o agravamento da crise hídrica. Além do racionamento de água, são necessárias outras formas alternativas para escapar dos prejuízos provocados pela seca. Planejamentos e melhor gestão da água podem colaborar com resultados otimistas.

São Paulo, por exemplo, por ser uma metrópole mal localizada, depende do Sistema Cantareira que abastece uma parcela considerável da sua população. A inexistência de meios alternativos de captação de água de outros mananciais regionais contribuiu para o aumento da crise observada nesta região.

Algumas empresas como A Coca-Cola e a Ambev, por exemplo, para não serem prejudicadas pela crise da falta de água, estão optando por transferir parte dos investimentos para outros estados.

Diante disto, percebe-se a necessidade de planejamento e investimento em infra estrutura para atender a demanda de abastecimento de água. Algumas soluções propostas seriam: criação de fontes alternativas, combate ao desperdício de água da Sabesp (Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo) e aumento da coleta e do tratamento de esgoto.

No que se refere às indústrias e comércios, uma das soluções encontradas foi a instalação de poços artesianos. Algumas empresas de médio a grande porte utilizam poços artesianos, pois além da instalação de um poço ser cômoda, seu custo é viável e assegura que estas não dependam apenas do abastecimento público.

O reaproveitamento de água tem sido também um grande colaborador. Foi desenvolvido um equipamento que permite a reciclagem da água, diminuindo o consumo e reduzindo o desperdício.

O equipamento é compacto, facilitando instalação, e trata efluentes industriais e de lavagem, inclusive os impregnados com graxas, fuligens e óleos, com baixo custo operacional. É totalmente automatizado e opera dentro dos parâmetros exigidos pelos órgãos responsáveis e atende a todas as normas ambientais. (G1, 2015)

A empresa CRS Brands adotou o procedimento de reaproveitamento de água em diversos processos de produção. A água utilizada nas lavagens de garrafas, filtros da estação de tratamento e filtros e tanques de produção de água desmineralizada é recuperada e reutilizada para abastecer o sistema de lubrificação, o que permite a redução da captação de água bruta e custos com tratamento de água.

## **6. ESCASSEZ DE ÁGUA VIRA OPORTUNIDADE DE INVESTIMENTO**

Embora a crise hídrica tenha gerado problemas econômicos em diversos setores, alguns empreendedores têm lidado com a escassez de água como uma oportunidade de criação de novos negócios e investimentos em ramos de sustentabilidade.

Com a adoção de formas alternativas de captação de água, a procura para instalação de poços artesianos e semiartesianos aumentou muito no mercado. A busca por sistemas de filtragem e filtros também acompanhou este crescimento, fazendo com que a oferta destes bens e serviços aumentasse.

Hoje, com a escassez hídrica dos reservatórios de águas superficiais, evidentemente está havendo uma corrida para a exploração de águas subterrâneas. Há sempre a necessidade de tratamento da água e, com isso, os sistemas de filtração são automaticamente mais requisitados.

(MEIO FILTRANTE, 2015)

Outros exemplos que ilustram esta situação são as empresas fornecedoras de caixas d'água e produtos descartáveis; e as empresas prestadoras de serviços de lavagem a seco de automóveis e de captação de água, que estão lucrando com o incremento da demanda por estes produtos e serviços.

## 7. CONCLUSÃO

Diante do contexto apresentado percebe-se que a economia das empresas depende da disponibilidade adequada de água para geração de energia, abastecimento público, irrigação e produção de alimentos (agricultura, aquicultura e pesca, por exemplo).

Com base nos gráficos e índices oferecidas pela Matemática é possível expor a situação dos níveis dos reservatórios e a falta de infra estrutura em saneamentos básicos.

Em Instituições de Direito Público e Privado pode-se observar com estudos nas doutrinas as leis que expõem o uso adequado dos recursos hídricos visando a prioridade de direitos sobre estes, e como isto pode prejudicar alguns setores como por exemplo, a agricultura.

Teoria Contábil Aplicada trabalha com os bens e patrimônios das empresas. A água sendo um bem fundamental e de grande valor econômico torna-se necessária para o funcionamento das indústrias e empresas em geral. Com a escassez da água os empreendedores estão investindo em diversas formas alternativas para lidar com este problema aumento os custos, o que afeta diretamente o balanço patrimonial das empresas.

É necessário o estudo da Filosofia para compreender o problema em questão e buscar meios alternativos para minimizar os impactos da crise hídrica.

Como estudado em Teoria da Administração o planeja-

mento torna-se uma ferramenta importante na melhoria da gestão dos recursos hídricos. Sendo assim, maior investimento em infra-estrutura e novas alternativas de reutilização e captação de água, integrando e otimizando os usos múltiplos e alocando este recurso de forma flexível para os diferentes usuários e investindo em saneamento público (coleta de esgotos, tratamento de esgotos, resolvendo problemas sanitários de doenças de veiculação hídrica) é uma das formas mais relevantes de desenvolvimento econômico e social, pois melhora a qualidade de vida, promove a geração de empregos e renda e amplia a capacidade de abastecimento de água para estímulo à economia.

## **REFERÊNCIAS**

**BELLINI, Jomar. Com planejamento empresas escapam de falta d'água em Itu.** G1, 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/sorocaba-jundiai/noticia/2014/11/com-planejamento-empresas-escapam-de-falta-dagua-em-itu.html>>. Acesso em: 08 mai. 2015.

**BOFF, Leonardo. Escassez de água no Brasil e sua distribuição no mundo.** Disponível em: <<http://www.jb.com.br/leonardo-boff/noticias/2015/02/09/a-escassez-de-agua-no-brasil-e-sua-distribuicao-no-mundo/>>. Acesso em: 08 mai. 2015.

**BORGES, Altamiro. Falta de água em São Paulo já causa 3**

**mil demissões.** Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2014/07/falta-de-agua-em-sao-paulo-ja-causa-3-mil-demissoes-8539.html>>. Acesso em: 08 mai. 2015.

CALDAS , Cadu. **O Brasil conta gotas: entenda as causas e desafios da falta de água que se espalha pelo país.** Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2015/01/o-brasil-conta-gotas-entenda-as-causas-e-desafios-da-falta-de-agua-que-se-espalha-pelo-pais-4691649.html>>. Acesso em: 07 mai. 2015.

DEZEM, Vanessa. **Falta d' água paralisa fábricas e ameaça o crescimento da economia de São Paulo.** Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/noticias/bloomberg/2014/10/24/falta-dagua-paralisa-unidades-da-rhodia-e-afeta-negocios-em-sp.htm>>. Acesso em: 08 mai. 2015.

ERNESTO, Ricardo. **As conseqüências da escassez de água.** Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/cotidiano/as-consequencias-da-escassez-de-agua/84522/>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

FRAGA, Érica; CUNHA, Joana. **Escassez de água vira oportunidade de investimento em novos serviços.** Folha de São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/02/1583413-escassez-de-agua-vira-oportuni>

dade-de-investimento-em-novos-servicos.shtml>. Acesso em: 15 abr. 2015.

**G1. Dona da Cereser reaproveita água em etapas da produção e reduz consumo.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/crise-da-agua/noticia/2015/04/dona-da-cereser-reaproveita-agua-em-etapas-da-producao-e-reduz-consumo.html>>. Acesso em: 13 abr 2015.

**G1. Escassez de água já afeta 30% das indústrias no RJ, diz Firjan.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/01/escassez-de-agua-ja-afeta-30-das-industrias-no-rj-diz-firjan.html>>. Acesso em: 07 mai. 2015.

**G1. Falta d'água altera rotina e produção nos perímetros irrigados do Ceará.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/ceara/noticia/2015/04/falta-dagua-altera-rotina-e-producao-nos-perimetros-irrigados-do-ceara.html>>. Acesso em: 13 abr. 2015.

**G1. Sistema permite recuperar e tratar até 20 mil litros de água por dia.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/crise-da-agua/noticia/2015/04/sistema-permite-recuperar-e-tratar-ate-20-mil-litros-de-agua-por-dia.html>>. Acesso em: 11 abr. 2015.

JORNAL EM DISCUSSÃO. **Escassez de água: Cada gota é**

**preciosa.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/emdiscussao/escassez-de-agua/escassez-de-agua.pdf>>. Acesso em: 09 mai. 2015.

LANNA, Antonio Eduardo. **A economia dos recursos hídricos: os desafios da alocação eficiente de um recurso (cada vez mais) escasso.** 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v22n63/v22n63a08.pdf>> . Acesso em: 15 abr. 2015.

MAURICIO, Talis. **Falta de água coloca o setor elétrico brasileiro em alerta.** Disponível em: <<http://cbn.globoradio.globo.com/series/agua-o-preco-do-desperdicio/2015/03/17/FALTA-DE-AGUA-COLOCA-O-SETOR-ELETRICO-BRASILEIRO-EM-ALERTA.htm>>. Acesso em: 07 mai. 2015.

MENDONÇA, Heloísa. **Pequenas empresas são as primeiras a sentirem o impacto da crise da água.** El País, 2015. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2015/02/03/politica/1422968102\\_461190.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/02/03/politica/1422968102_461190.html)>. Acesso em: 15 abr. 2015.

O ECONOMISTA. **Conceito de economia.** Disponível em: <<http://www.oeconomista.com.br/conceito-de-economia/>>. Acesso em: 07 mai. 2015.

PORTAL METROPOLE. **Empresas começam deixa São**

**Paulo pela falta d' água.** Disponível em: <<http://www.portal-metropole.com/2015/01/empresas-comecam-deixar-sao-paulo-pela.html>>. Acesso em: 07 mai. 2015.

PROJETO BRASIL DAS AGUAS. **A importância da água.** Disponível em: <<http://brasildasaguas.com.br/educacional/a-importancia-da-agua>>. Acesso em: 07 mai. 2015.

RUBIM, Cristiane. **Poços artesanos e semiartesanos estão entre as soluções para a crise da água.** Meio Filtrante, 2015. Disponível em: <[http://www.meiofiltrante.com.br/materias\\_ver.asp?action=detalhe&id=1001](http://www.meiofiltrante.com.br/materias_ver.asp?action=detalhe&id=1001)>. Acesso em: 08 mai. 2015.

TUNDISI, José Galizia. **Recursos hídricos no futuro: problemas e soluções.** 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v22n63/v22n63a02.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2015.