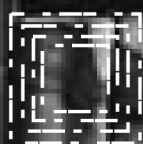


ESTADO, CONSTITUIÇÃO E DIREITOS SOCIAIS

TÚLIO MACEDO ROSA E SILVA ORG.



editora
UEA

ESTADO, CONSTITUIÇÃO E DIREITOS SOCIAIS

Governo do Estado do Amazonas

Wilson Miranda Lima

Governador

Universidade do Estado do Amazonas

Cleinaldo de Almeida Costa

Reitor

Cleto Cavalcante de Souza Leal

Vice-Reitor

*editora***UEA**

Maristela Barbosa Silveira e Silva

Diretora

Maria do Perpetuo Socorro Monteiro de Freitas

Secretária Executiva

Síndia Siqueira

Editora Executiva

Samara Nina

Produtora Editorial

Maristela Barbosa Silveira e Silva (Presidente)

Alessandro Augusto dos Santos Michiles

Allison Marcos Leão da Silva

Isolda Prado de Negreiros Nogueira Maduro

Izaura Rodrigues Nascimento

Jair Max Furtunato Maia

Mário Marques Trilha Neto

Maria Clara Silva Forsberg

Rodrigo Choji de Freitas

Conselho Editorial

Túlio Macedo Rosa e Silva
(Org.)

Estado, Constituição e Direitos Sociais



Thaís Falcão
Samara Nina
Projeto Gráfico

Sindell Amazonas
Wanessa Ramos
Revisão

Samara Nina
Diagramação

Samara Nina
Finalização

Todos os direitos reservados © Universidade do Estado do Amazonas
Permitida a reprodução parcial desde que citada a fonte

Esta edição foi revisada conforme as regras do Novo Acordo Ortográfico da
Língua Portuguesa

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade
do Estado do Amazonas

E82
2021

Estado, Constituição e Direitos sociais / Organizador: Túlio Macedo
Rosa e Silva. – Manaus (AM): Editora UEA, 2021.

108 p.: il., color; 21 cm.

ISBN 978-65-87214-74-0

Inclui referências bibliográficas

1. Direitos humanos. 2. Direitos Sociais. 3. Direito. – Amazonas.
I. Silva, Túlio Macedo Rosa, Org.

CDU 1997 – 34

Editora afiliada:



*editora*UEA

Av. Djalma Batista, 3578 – Flores | Manaus – AM – Brasil
CEP 69050-010 | +55 92 38784463
editora.uea.edu.br | editora@uea.edu.br



07

Acesso à justiça como direito fundamental nos Estados Democráticos



44

Controles de Convencionalidade e Constitucionalidade na proteção dos Direitos Humanos Trabalhistas: Limites à ação legislativa promotora de retrocesso social e precarização do Meio Ambiente do Trabalho



83

Concretização dos direitos humanos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais



27

Homem Amazônida, desenvolvimento socioeconômico e ambiental e o papel da Universidade do Estado do Amazonas (UEA)



67

A gestão de recursos humanos e o assédio moral (O bullying no local de trabalho): um estudo comparativo

ACESSO À JUSTIÇA COMO DIREITO FUNDAMENTAL NOS ESTADOS DEMOCRÁTICOS

Albfredo Melo de Souza Junior¹

¹ Advogado Público. Professor efetivo da Escola de Direito da Universidade do Estado do Amazonas – ED/UEA. Especialista em Direito Processual Civil (Anhanguera-Uniderp).

Introdução

Os sistemas jurídicos democráticos não podem restringir-se a proclamar direitos. É essencial a previsibilidade de mecanismos assecuratórios. É com essa premissa inicial que o tema de acesso à justiça sobressai-se.

Com efeito, o retrospecto histórico da passagem do Estado Liberal para o Social de Direito, como reação às desigualdades e injustiças socioeconômicas provocadas pelo liberalismo burguês desenfreado, demonstra que houve clamor pela intervenção Estatal nas relações jurídicas, com o fito de promover igualdade, por meio de políticas públicas nas áreas sociais, instituindo-se direitos relacionados ao trabalho, educação, saúde, previdência, dentre tantos outros.

Com o elenco de direitos sociais fundamentais consagrados nos ordenamentos jurídicos democráticos, o acesso à justiça passou a figurar como instrumento de salvaguarda, visando coibir ou corrigir violações das normas fundamentais.

Dessa forma, essencial a compreensão do instituto por meio da análise de inúmeros conceitos doutrinários, tradicionais e vanguardistas, alguns inclusive com alcances distintos. Assim é que abordaremos as acepções clássicas e modernas da expressão, bem como traçaremos as nuances básicas do movimento de acesso à justiça, objeto do estudo denominado Projeto de Florença, fazendo a adequada distinção de suas ondas renovatórias.

A relevância da temática restará evidenciada com demonstração de tratar-se de direito fundamental, com previsão normativa expressa no âmbito internacional e interno.

Acesso à justiça: conceitos e acepções

Para a adequada compreensão da acepção de acesso à justiça, é essencial, previamente, entendermos que o termo jurisdição necessita de atualização e contextualização, estando defasada, conforme lição de Mancuso (2011), a ideia de que seria apenas a aplicação do direito ao caso concreto pelo Estado-juiz², pois sua concepção moderna é no sentido de que o direito estará realizado quando os conflitos são

2 J. E. Carreira Alvim preleciona sobre o conceito clássico de jurisdição (2017, p. 74): “É uma função do Estado pela qual este atua o direito objetivo na composição dos conflitos de interesses, com o fim de resguardar a paz social e o império do direito”.

efetivamente prevenidos ou compostos em modo tempestivo e justo, quer por meios autocompositivos, quer por heterocompositivos, sendo que nessa hipótese ocorrerá a atuação de agente ou órgão, mesmo não integrante do Judiciário.

Quanto ao sentido de acesso à justiça, frise-se, desde logo, que são numerosos os enunciados doutrinários, com alcances distintos.

Nas lições de Antônio Hermam Vasconcellos e Benjamin (1995), a abrangência da expressão acesso à justiça pode ser mensurada em 3 acepções: I) sentido restrito, consistindo no acesso à tutela jurisdicional, isto é, acesso ao Estado-Juiz; II) sentido abrangente, consistindo no acesso à tutela, jurisdicional ou não – incluindo os métodos de solução extrajudicial de conflitos; III) sentido integral, significando acesso ao direito, à ordem jurídica justa e implementável.

No sentido restrito, inspirado na isonomia formal, o acesso à justiça ostentava cunho formal, por meio do qual o cidadão, exercendo seu direito abstrato de ação, tinha a possibilidade de buscar o Poder Judiciário a fim de resguardar um direito violado ou ameaçado de violação (ZAGANELLI; CONALGO, 2012).

Com o avanço dos direitos fundamentais de segunda dimensão, essencialmente sociais, por força do traslado do Estado Liberal para Social de Direito, eis que o acesso à justiça ganhava novos contornos, inspirados, agora, na isonomia material (ZAGANELLI; CONALGO, 2012), de modo que as cortes de justiça estatais não poderiam mais ser fonte única de resolução de conflitos, demandando, por conseguinte, a criação ou estímulo para alternativas ao sistema judiciário (PASTORE, 2004).

Essa concepção mais ampla de acesso à justiça fora adquirida no final da década de 70, consoante ensinamentos de Galanter (2010): “No final da década de 1970, no entanto, a frase adquiriu um novo e mais amplo significado: a capacidade de se beneficiar das várias instituições, governamentais e não-governamentais, judiciais e não-judiciais, nas quais um demandante pode buscar a justiça”³.

Como decorrência da própria evolução da compreensão de jurisdição, Mancuso (2011, p. 23) afirma:

Renovação semelhante se vem passando com o sentido de acesso à justiça, inicialmente informado pela vetusta

³ Texto original: In the late 1970s, however, the phrase acquired a new and broader meaning: the ability to avail oneself of the various institutions, governmental and non-governmental, judicial and non-judicial, in which a claimant might pursue justice”.

concepção do monopólio estatal, mas que ora vai cedendo espaço a novas ideias e propostas, aderentes à tendencial e crescente desjudicialização dos conflitos.

De fato, é preciso eliminar quaisquer compreensões no sentido de que acesso à justiça limitar-se-ia à obtenção de decisão judicial, ainda que de mérito (SAMPAIO JUNIOR, 2008).

Modernamente, Adriana Goulart de Sena Orsini e Anelice Teixeira da Costa (2017, p. 24) lecionam que “a concepção de acesso à justiça ultrapassou sua visão *stricto sensu* de acesso ao processo para ser compreendida como acesso ao tratamento adequado dos conflitos de interesse”, abrangendo a conciliação, mediação e arbitragem.

Pedro González (2019), em interessantíssimo trabalho, após reconhecer a existência de múltiplos conceitos com distintos alcances, propôs uma análise sistematizada em dois sentidos principais: formal (clássico) e material (atualizado).

No sentido formal, considerado clássico, a expressão corresponderia à inafastabilidade do controle jurisdicional, assumindo concepção institucional ou orgânica, haja vista se referir ao órgão ao qual se busca acesso, de modo que “a palavra ‘justiça’ é entendida como sinônimo de Poder Judiciário, podendo ser traduzido como acesso à jurisdição” (GONZÁLEZ, 2019, p. 51).

Por outro lado, Pedro González (2019, p. 51), com esteio nas lições de Watanabe, Greco e Arendt, pontua, de forma cirúrgica, a respeito do conceito atualizado de acesso à justiça, no sentido material:

O “conceito atualizado de acesso à justiça” é, pois, o acesso à ordem jurídica justa. Isto é, o acesso ao Direito, o acesso aos direitos, o direito a ter direitos, o acesso à juridicidade— o que pode ocorrer independentemente de intervenção judicial, inclusive mediante a educação em direitos e os chamados meios adequados de solução de conflitos como a conciliação, a mediação e arbitragem.

Por essa razão, Cappelletti (apud AMORIM, 2017, p. 78) esclarecia que o movimento do acesso à justiça, dentro do panorama de avanço do modelo de Estado Liberal para Social – Welfare State –, não se limitaria apenas à justiça em sentido judicial, abrangendo, sim, acesso à saúde, à educação, ao descanso, ao trabalho, etc.

Em tom conclusivo quanto à compreensão e densidade da expressão acesso à justiça, levar-se-á em conta “toda atividade jurídica, desde a

criação de normas jurídicas, sua interpretação, integração e aplicação, com justiça. É exatamente nesse sentido mais amplo que deve ser tomada a expressão ‘acesso à justiça’” (CICHOCKI NETO, 2008, p. 63).

Ondas de acesso à justiça

Cappelletti e Garth desenvolveram um estudo comparativo e científico – denominado *Florence Project* – acerca das experiências de acesso à justiça em diversos países, por meio do qual identificaram três ondas ou formas principais:

A primeira onda de acesso à justiça, fundamentalmente, é uma tentativa de “assegurar aos pobres a assistência de experts, de juristas, antes e dentro do juízo” (CAPPELLETTI, 1985, p. 10).

A assistência antes do juízo e/ou extrajudicial destina-se a combater a pobreza jurídica, a pobreza de informação, uma vez que os hipossuficientes, em regra, “não conhecem seus direitos e assim não dispõem de informações suficientes para saber o que podem fazer para se protegerem, para obterem os benefícios que o direito substancial poderia lhes garantir” (CAPPELLETTI, 1985, p. 10).

Com efeito, os hipossuficientes revelam-se reticentes e arredios, conquanto acreditem ter direito a algo, abdicando, não raramente, de clamar por assistência jurídica gratuita.

Nesse passo, Boaventura de Souza Santos (1989, p. 48-49) ensina que duas seriam as razões para a resignação: “as experiências anteriores com a justiça de que resultou uma alienação em relação ao mundo jurídico (...)”, bem como “uma situação geral de dependência e de insegurança que produz o temor de represálias se se recorrer aos tribunais”.

Ademais, no que tange à assistência aos pobres em juízo, imprescindível a intervenção estatal para superar as barreiras no acesso à justiça, instituindo benefício da justiça gratuita, assistência de defensores públicos e dativos, superação de formalismos das relações jurídicas e do poder judiciário (PIZETA; PIZETTA; RANGEL, 2014).

Nesse diapasão, Sadek (2014, p. 58) arremata lecionando que o acesso à justiça, no contexto da primeira onda, “dependeria basicamente do reconhecimento da existência de um direito, juridicamente exigível; do conhecimento de como ajuizar uma demanda; e da disposição psicológica para ingressar na justiça”.

Como decorrência do fenômeno da globalização, a sociedade contemporânea qualifica-se como sociedade de massa (com produção,

publicidade, danos, poluição, todos, de massa), na qual inúmeros conflitos afetam não só um indivíduo isoladamente, mas parcela da sociedade (grupos, categorias, classes etc. como nas demandas consumeristas, dentre outras), caracterizando-se como interesses metaindividuais, porquanto transcendem a individualidade.

Nesse contexto, constatou-se que a hipossuficiência econômica não era o único entrave ao acesso à justiça. O problema jurídico era como proteger esses interesses difusos diante da dificuldade organizacional, o que revelou uma verdadeira hipossuficiência sob prisma organizacional.

Isso porque o interesse metaindividual, quando violado, necessitaria de uma proteção judiciária-processual específica, sendo insuficientes o tradicional meio privatístico de acesso, por quem se afirmava titular do direito fragmentado violado, bem como o modelo que atribuísse a órgão público desprovido de independência funcional, e sujeito à burocratização, a legitimidade para representação (CAPPELLETTI, 1985).

A segunda onda de acesso à justiça, então, trouxe à baila a coletivização do processo. De fato, as violações aos direitos metaindividuais demandam combate por meio de tratamento molecular, que se concretiza por meio de ações coletivas e ações civis públicas, que impuseram verdadeiras “metamorfozes” no âmbito processual, pois inauguraram uma forma social, coletivizada, de legitimação, bem como romperam com os efeitos tradicionais da coisa julgada (CAPPELLETTI, 1985).

O projeto internacional de investigação jurídica que se dedicava ao estudo comparativo e científico desse grandioso movimento de acesso à justiça, no compasso dessa tendência evolutiva, constatou que era necessário “ir além dos tribunais tradicionais, além dos procedimentos tradicionais” (CAPPELLETTI, 1985, p. 12).

“Se o movimento de acesso à justiça está implementado, as funções judiciárias se tornam mais amplas”, reclamando novas e maiores tarefas de proteção. Isso, juntamente com outros fatores, ocasionou o fenômeno que Cappelletti (1985, p. 12) chamou de gigantismo judicial, isto é, “um mal, uma nova forma de burocracia. Mal que é nova causa de atraso na prestação jurisdicional”.

Exigiu-se, assim, a transformação da Justiça, ou seja, a criação de um sistema jurídico e procedimental mais humano. Adveio, então, sob o pálio da celeridade e efetividade, a terceira onda do Acesso à Justiça, de forma mais abrangente.

Com efeito, surgiram novos mecanismos judiciais que visam à celeridade do processo, tais como juizados especiais, antecipação de tutela, procedimento sumaríssimo, e n0veis mecanismos extrajudiciais de solu77o de conflitos, como media77o, arbitragem, concilia77o, termo de ajustamento de conduta, comiss77o de concilia77o pr6via, dentre outros.

Nesse contexto de supera77o dos malef6cios do gigantismo judicial, Gastaldi (2013) ensina que a terceira onda preocupa-se tamb6m com o “papel do magistrado na condu77o do processo, com o objetivo de incentivar a sua atua77o ativa e direcionada a contornar os obst6culos burocr6ticos e formal6sticos que impedem seja a sua presta77o jurisdiccional efetiva”, exigindo-se do magistrado criatividade e inova77o para implementar o poder geral de efetiva77o.

Para se combater a lentid77o judici6ria, a terceira onda vislumbrou “f6rmulas para simplifica77o dos procedimentos, simplifica77o do direito processual e direito material”, bem como se recorreu a “formas quase-judici6rias ou n77o judici6rias” j6 referidas (CAPPELLETTI, 1985, p. 13).

Enfim, no aspecto did6tico educativo, Cappelletti (1985, p. 14) resume que a “tem6tica do acesso 77a justi77a se traduz em uma tentativa de criar um direito mais acess6vel, mais humano, mais democr6tico”.

Mister se faz, ainda, para retratar o “estado da arte” da tem6tica em ep6grafe, explicitar as n0veis ondas de acesso 77a justi77a.

Com efeito, Kim Economides (1999) – disc6pulo de Cappelletti e integrante do *Florence Project* – sustenta a exist6ncia de uma quarta onda, que, agregando-se 77s demais, possui como objeto de estudo as carreiras jur6dicas e a dimens77o 6tica do seu exerc6cio.

A esse prop6sito, afirma Kim Economides (2016, p. 252): “Desde a d6cada de 1990, argumentei que o acesso 77a justi77a n77o pode ser alcan77ado sem o compromisso 6tico de advogados e ju6zes e, em 1998, fundou-se a revista internacional 6tica Jur6dica para fornecer uma plataforma para essa perspectiva”⁴.

Nesse passo, Correia (2012) ensina que os N6cleos de Pr6tica Jur6dica inseridos nas universidades brasileiras exercem grandioso papel na forma77o do profissional da 6rea jur6dica, al6m de influenciarem no acesso 77a justi77a de forma efetiva.

Outrossim, Franklyn Roger Alves da Silva e Diogo Esteves (2017) defendem que a exist6ncia de sistemas internacionais de prote77o de

⁴ Texto original: Since the 1990s I have argued that access to justice cannot be accomplished without ethical commitment from both lawyers and judges and in 1998 founded the international journal Legal Ethics to provide a platform for this perspective.

direitos humanos representa um novo fenômeno do acesso à justiça – a quinta onda –, uma vez que o Estado não seria mais capaz de assegurar, em plenitude, a tutela de direito, demandando o avanço para a tutela internacional.

Acesso à justiça como direito fundamental nos Estados Democráticos

Os direitos fundamentais são aqueles que buscam, precipuamente, instituir e preservar os pressupostos elementares de uma vida na liberdade e na dignidade da pessoa humana. São direitos que o ordenamento jurídico qualifica como fundamentais (HESSE apud BONAVIDES, 2004, p. 560).

A partir das concepções formais e materiais de Carl Schmitt (apud BONAVIDES, 2004, p. 561), direitos fundamentais são: a) os nomeados no texto constitucional; b) os que receberam nível mais elevado de segurança, por serem imutáveis ou de dificultosa modificação; c) aqueles consagrados consoante princípios e valores adotados pelo Estado.

No que tange a distinção entre “direitos fundamentais” e “direitos humanos”, merece destaque o ensinamento de Ingo Wolfgang Sarlet (2015):

Em que pese os dois termos (“direitos humanos” e “direitos fundamentais”) sejam comumente utilizados como sinônimos, a explicação corriqueira para a distinção é de que o termo “direitos fundamentais” se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado (como é o caso, dentre tantos, de José Joaquim Gomes Canotilho) ao passo que a expressão “direitos humanos” guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter internacional (Jorge Miranda).

No entanto, desprovidos de quaisquer pretensões de exaurir o tema, perfilhamos o entendimento de André de Carvalho Ramos (2014, p. 51-52), no sentido de que as distinções entre as expressões perdeu relevância em face “do processo de aproximação e mútua relação entre Direito Internacional e o Direito interno na temática dos

direitos humanos”, o que, no Estado Brasileiro, restou evidenciada pela adoção do rito especial de aprovação dos tratados internacionais de direitos humanos (CRFB/88, art. 5º, §3º), assim como pela admissão da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Dessa forma, a despeito da deferência às teorias disciplinadoras da temática, adotaremos nesse trabalho como sinônimas as expressões referidas.

Imperioso esclarecer que para tratar da evolução histórica dos direitos fundamentais, utilizar-se-á a terminologia “dimensão”, e não “geração”. Isso porque, enquanto geração impõe ideia de alternância ou substituição, dimensão traduz a compreensão de complementaridade, de acumulação, de unidade, mais apropriada, por conseguinte.

Nesse sentido, ensina Ingo Wolfgang Sarlet (2012, p. 45), com a costumeira erudição:

Com efeito, não há como negar que o reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementaridade, e não de alternância, de tal sorte que o uso da expressão “gerações” pode ensejar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra, razão pela qual há quem prefira o termo “dimensões” dos direitos fundamentais, posição esta que aqui optamos por perfilhar, na esteira da mais moderna doutrina.

A progressão dos direitos fundamentais dera-se em dimensões, cujo conteúdo das 3 primeiras foi inspirado nos lemas da Revolução Francesa: na primeira, sob o lema da liberdade, consagraram os direitos civis e políticos; na segunda, sob influxo da igualdade, asseguraram direitos sociais, econômicos e culturais; e na terceira, sob postulado da solidariedade, garantiram direitos ao desenvolvimento sustentável, autodeterminação dos povos, meio ambiente, etc. (BONAVIDES, 2004, p. 562-569).

Nesse diapasão, é a lição de Daleprane (2012, p. 193):

Na evolução dos direitos fundamentais os primeiros universalmente consagrados foram os civis e políticos, denominados direitos de liberdade ou de primeira geração. Em seguida, os direitos sociais, econômicos e culturais, que são os direitos de igualdade, de segunda geração, tais como o direito ao trabalho, saúde, segurança, educação, lazer. Por fim, os direitos ao desenvolvimento sustentável, a autodeterminação, os direitos de solidariedade, de terceira dimensão.

No ritmo progressivo das dimensões de direitos fundamentais, a partir da premissa da necessidade de proteção na manipulação do patrimônio genético dos indivíduos (BOBBIO, 2004, p. 6), bem como de estabelecer direitos de informação, pluralismo e democracia, surgiu a quarta dimensão.

E, por fim, Bonavides (2008), com o intuito de conferir à paz a relevância adequada, considerando-a direito supremo da humanidade, propôs sua reclassificação em uma dimensão nova e autônoma, qual seja, a 5ª dimensão, discordando, por entender lacunosa e incompleta, da tradicional classificação idealizada por Karel Vasak⁵, que a inseria na 3ª dimensão.

Postas essas premissas, ressalte-se que no ordenamento jurídico o acesso à justiça é, a um só tempo, direito fundamental e mecanismo para assegurar outros direitos fundamentais, sendo considerado na lição de Amorim (2017, p. 76) como:

(...) alicerce aos direitos fundamentais, quiçá até como o mais fundamental dos direitos, vez que exsurge como mecanismo hábil a corrigir as violações das normas fundamentais, como *ultima ratio* para efetivação de premissas fundantes de um Estado Democrático de Direito.

“O direito de acesso à Justiça é considerado como o mais básico dos direitos humanos, sendo este o responsável pela efetividade dos demais direitos que incluem, além dos civis e políticos, gerados no século XVIII, os direitos sociais, econômicos e culturais” (CAPPELLETTI; GARTH apud OLIVEIRA, 2013, p. 7).

Nesse diapasão, Amorim (2017, p. 79) arremata, categoricamente, ao “configurá-lo como o direito dos direitos, ou o mais basilar dos direitos fundamentais, uma vez que de pouco adianta existirem os direitos fundamentais, sem os mecanismos necessários ao seu exercício”.

O acesso à justiça, corrobora Paroski (2008, p. 138), “talvez seja o mais básico dos direitos fundamentais, pois que é através do seu exercício que outros direitos fundamentais podem ser assegurados quando violados, pela imposição de sua observância pelos órgãos estatais da jurisdição”.

5 George Marmelstein Lima (2003, p. 1) pontua: “No ano de 1979, proferindo a aula inaugural no Curso do Instituto Internacional dos Direitos do Homem, em Estrasburgo, o jurista Karel Vasak utilizou, pela primeira vez, a expressão “gerações de direitos do homem”, buscando, metaforicamente, demonstrar a evolução dos direitos humanos com base no lema da revolução francesa (liberdade, igualdade e fraternidade)”.

Com efeito, diante da pretensão resistida levada aos átrios do Poder Judiciário, é o Estado-juiz, com o poder-dever de pacificação social, que resolverá a lide, aparecendo o magistrado, segundo Dinamarco (2007, p. 233), “como autêntico canal de comunicação entre a sociedade e o mundo jurídico, cabendo-lhe a positivação do poder mediante decisões endereçadas a casos concretos”.

Portanto, evidente a relevância do acesso à justiça nos ordenamentos jurídicos democráticos, revelando-se direito fundamental garantidor da universalidade de direitos, fundamentais ou não, quando violados e/ou reivindicados, quer por meios judiciais, quer por extrajudiciais.

Canotilho, citado por Nalini (1997, p. 61), leciona, com primor, que:

Se, por um lado, a defesa dos direitos e o acesso de todos aos tribunais tem sido reiteradamente considerado como o coroamento do Estado de Direito, também, por outro lado, se acrescenta que a abertura da via judiciária é um direito fundamental formal.

Abordando a inafastabilidade da jurisdição sob o prisma da democracia, à luz da concepção formal (clássica), Duarte Neto (2012, p. 44) pontua:

O fato é que o princípio da inafastabilidade da jurisdição é imprescindível a que se tenha uma verdadeira democracia. O Estado dentre outras, possui uma função jurisdicional, de forma a que não pode se eximir de dirimir os conflitos de interesse que lhe são submetidos. Deve-se, aliás, garantir o acesso do cidadão ao Judiciário, de forma que possa provocar a jurisdição e ser respondido em sua provocação, em princípio não importando o conteúdo da resposta exarada. É por isso que o objeto imediato, de toda e qualquer ação é a emissão de um provimento jurisdicional, sendo o mediato o acolhimento da pretensão.

Com efeito, sob influxo da própria concepção moderna de acesso à justiça retratada acima, Mancuso (2011, p. 33), reconhecendo a fundamentalidade do referido direito num Estado de Direito, ensina:

(...) a questão hoje transcende o tradicional discurso do acesso ao judiciário, para alcançar um patamar mais alto e mais amplo, qual seja o direito fundamental de todos, num Estado de Direito, a que lhes sejam disponibilizados canais adequados

e eficientes de recepção e resolução de conflitos, em modo justo, tecnicamente consciente e em tempo razoável.

Corroborando o exposto acerca do acesso à justiça ser característico do Estado Democrático de Direito, Daleprane (2012, p. 192) justifica:

Isso porque a partir do momento que o povo abdicou da liberdade individual em prol de uma liberdade coletiva deve-se conceder a todos à ordem jurídica justa, consubstanciada nas garantias constitucionais e processuais hábeis na luta pela efetivação dos direitos.

A ideia de Estado Democrático de Direito é indissociável da realização de direitos fundamentais, pois revela uma modalidade de Estado que demanda uma profunda transformação do modo de produção capitalista, com o intuito de construir uma sociedade na qual possam ser estabelecidos níveis reais de igualdade e liberdade (STRECK, 2009).

Assim, o direito de acesso, considerado fator essencial de todas as sociedades democráticas, é um movimento para a efetividade dos direitos sociais, traduzindo o dever de cada Estado de custear “sistemas efetivos de patrocínio legal, judicial e extrajudicial, aos que se encontrem em situação de inferioridade econômica ou social” (CAPPELLETTI, 1985, p. 9).

Acesso à justiça na ordem internacional e pátria

Delineadas as premissas estruturantes do tema, como conceitos e ondas de acesso, há reconhecimento normativo do acesso à justiça como direito fundamental no plano internacional e pátrio.

Com efeito, na órbita internacional existem previsões em alguns instrumentos e tratados internacionais, como a Convenção Americana de Direitos Humanos⁶ – Pacto de *San Jose da Costa Rica* de 1969, consoante as garantias e proteções judiciais agasalhadas nos artigos 8 e 25:

Artigo 8

1. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal

⁶ Ingressou no ordenamento jurídico Brasileiro pelo Decreto nº 678/921.

formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

Artigo 25

Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízos ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando nos exercícios de suas funções oficiais.

De igual forma, no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos⁷ de 1966 foram consignadas previsões específicas no artigo 14:

Artigo 14

Todas as pessoas são iguais perante os tribunais e as cortes de justiça. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida publicamente e com devidas garantias por um tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido por lei, na apuração de qualquer acusação de caráter penal formulada contra ela ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil. A imprensa e o público poderão ser excluídos de parte da totalidade de um julgamento, quer por motivo de moral pública, de ordem pública ou de segurança nacional em uma sociedade democrática, quer quando o interesse da vida privada das Partes o exija, que na medida em que isso seja estritamente necessário na opinião da justiça, em circunstâncias específicas, nas quais a publicidade venha a prejudicar os interesses da justiça; entretanto, qualquer sentença proferida em matéria penal ou civil deverá tornar-se pública, a menos que o interesse de menores exija procedimento oposto, ou processo diga respeito à controvérsia matrimoniais ou à tutela de menores.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 insculpiu direitos relacionados à temática do acesso à justiça, nos artigos VIII e X:

Artigo VIII

Todo ser humano tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os

⁷ Ingressou no ordenamento jurídico Brasileiro pelo Decreto nº 592/92.

direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei.

Artigo X

Todo ser humano tem direito, em plena igualdade, a uma justa e pública audiência por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir sobre seus direitos e deveres ou do fundamento de qualquer acusação criminal contra ele.

Acrescente-se, por fim, que a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948 também previu direitos sobre acesso à justiça no artigo XVIII:

Artigo XVIII

Toda pessoa pode recorrer aos tribunais para fazer respeitar os seus direitos. Deve poder contar, outrossim, com processo simples e breve, mediante o qual a justiça a proteja contra atos de autoridade que violem, em seu prejuízo, qualquer dos direitos fundamentais consagrados constitucionalmente.

As remissões aos instrumentos internacionais evidenciam que a proteção aos direitos fundamentais não deve se limitar às previsões normativas domésticas, dada a existência de legítimo interesse internacional na temática. Nesse sentido, Amorim (2017, p. 91), abordando a concepção internacionalista do acesso à justiça, sustenta a existência de duas inovações relevantes:

a) a revisão da noção tradicional de soberania absoluta do Estado, que passa a sofrer um processo de relativização, na medida em que são admitidas intervenções no plano nacional em prol da proteção de direitos humanos; b) cristalização da ideia de que o indivíduo deve ter direitos protegidos na esfera internacional.

Postas essas considerações e levando a efeito o sentido formal (clássico) de acesso à justiça (GONZÁLEZ, 2019), já referido supra, o ordenamento jurídico pátrio o lançou expressamente no rol de direitos e garantias fundamentais da Constituição da República Federativa do Brasil, nos termos do art. 5º, inciso XXXV:

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

A esse propósito, e sob influxo de uma concepção moderna do instituto, Kazuo Watanabe (2011, p. 384) estimula uma leitura renovada e contextualizada do inciso XXXV do art. 5º, frisando o sentido em que tal dispositivo deve ser interpretado:

(...) não apenas como garantia de acesso ao Judiciário, mas como garantia de acesso à ordem jurídica justa, de forma efetiva, tempestiva e adequada. Daí a conclusão de que cabe ao Poder Judiciário, pelo CNJ, organizar os serviços de tratamento de conflitos por todos os meios adequados, e não apenas por meio da adjudicação de solução estatal em processos contenciosos, cabendo-lhe em especial institucionalizar, em caráter permanente, os meios consensuais de solução de conflitos de interesses.

Portanto, como já pontuado alhures, na esteira da lição de Pedro González (2019), o acesso à justiça demanda compreensão atualizada, moderna, no sentido material, tendo carga valorativa e axiológica, de acesso não apenas ao judiciário, mas ao direito, indo, dessa forma, além da literalidade do dispositivo constitucional em voga.

Considerações finais

Com a atribuição da devida carga axiológica e valorativa, não há mais espaço para concepções restritivas (formais) de acesso à justiça – que a limitavam como acesso ao judiciário. É imperiosa, por conseguinte, a adoção do sentido material (moderno/abrangente) da expressão, a fim de compreendê-la como acesso ao direito, à ordem jurídica justa e implementável, ao tratamento adequado dos conflitos de interesse, à juridicidade.

As denominadas ondas de acesso à justiça, inicialmente decorrentes do projeto internacional de estudo desse grandioso movimento, são, assim como as dimensões de direitos fundamentais, complementares entre si, pois o que fora reconhecido isoladamente em cada uma delas (assistência jurídica aos pobres – primeira onda; defesa de direitos transindividuais – segunda onda; celeridade, procedimentos judiciais, custos – terceira onda; dimensão ética do direito – quarta onda; sujeição a sistemas internacionais de proteção de direitos humanos – quinta onda) não se exclui, constituindo, quando agrupados, os pilares desse instrumento de salvaguarda de direitos fundamentais.

Agasalhado na Carta Magna de 1988, no inciso XXXV do art. 5º, o acesso à justiça preencheu todos os requisitos caracterizadores dos direitos fundamentais estabelecidos por Carl Schmitt: a) ostenta previsão expressa; b) goza de estabilidade por estar inserido nas cláusulas pétreas (art. 60, §4º, IV, CRFB/88) e c) constitui um princípio e/ou valor adotado pelo Estado Brasileiro.

Assim é que, além de direito fundamental, o acesso à justiça é considerado, por alguns doutrinadores, como o mais fundamental dos direitos, verdadeiro alicerce, sendo responsável por resguardar, em última análise e quando necessário, os valores fundantes de dado ordenamento jurídico, representando o coroamento do Estado de Direito, revelando-se, conseqüentemente, como fator essencial das sociedades democráticas.

Por fim, vislumbrou-se a existência de legítimo interesse internacional na temática, com previsibilidade normativa em alguns pactos internacionais, evidenciando que a proteção aos direitos fundamentais não pode se restringir ao plano doméstico (interno) de cada Estado, dado ao próprio processo de afinidade entre o Direito Internacional e o interno em matéria de direitos humanos.

Referências

ALVIM, José Eduardo Carreira. *Teoria Geral do Processo*. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

AMORIM, Ana Mônica Anselmo. *Acesso à justiça como Direito Fundamental & Defensoria Pública*. Curitiba: Juruá, 2017.

BENJAMIN, Antônio Herman V. A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico: apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor. In: MILARÉ, Édis (coord.). *Ação civil pública – Lei 7.347/85: reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo. A quinta geração de direitos fundamentais. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*. v. 3, n. 3, 2008. Disponível em: <<http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/534>>. Acesso em: 9 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto *Internacional sobre Direitos Civis e Políticos*. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm>. Acesso em: 08 Jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Atos Internacionais. Convenção *Americana sobre Direitos Humanos*. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm>. Acesso em: 08 Jan. 2020.

CAMPOS, Aline Sotão; HOMCI, Arthur Laércio. Direito e literatura: a linguagem jurídica, o acesso à justiça e o processo kafkaniano. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 4016, 30 jun. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/29880>. Acesso em: 23 mar. 2019.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant G.; Trad. de Ellen Gracie Northfleet. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CAPPELLETTI, Mauro. Acesso à Justiça. Trad. Tupinambá Pinto de Azevedo. In *Revista do Ministério Público Nova Fase*, Porto Alegre, v. 1, n. 18, 1985.

CICHOCKI NETO, José. *Limitações ao acesso à justiça*. Curitiba: Juruá, 2008.

CORREIA, Eveline de Castro. *Núcleo de prática jurídica: um diálogo entre a teoria e a prática nos cursos de Direito*. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=63923f49e5241343>>. Acesso em: 21 mar. 2019.

DALEPRANE, Cristina Passos. As três ondas de acesso à justiça e a repercussão no direito brasileiro. In: JEVEAUX, Geovany Cardoso (Org.). *Uma teoria da justiça para o acesso à justiça*. Rio de Janeiro: GZ, 2012.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 de dez. 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 08 jan. 2020.

DECLARAÇÃO AMERICANA DOS DIREITOS E DEVERES DO HOMEM de 1948. IX Conferência Internacional Americana em Bogotá. 1948. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_dev_homem.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2020.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instrumentalidade do processo*. São Paulo: Malheiros, 2007.

DUARTE NETO, Bento Herculano. Princípios de Direito Processual Civil. In: DUARTE NETO, Bento H.; LUCON, Paulo Henrique; TEIXEIRA, Sergio Torres. *Teoria Geral do Processo*. 5. ed. Curitiba: Iesde, 2012.

ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”: epistemologia versus metodologia?. In: PANDOLFI, Dulce *et al* (Orgs.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arq/39.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

ECONOMIDES, Kim. *Mauro Cappelletti's Legacy: Retrospect and Prospect*, Anuario Di Diritto Comparato e di Studi Legislativi, 2016, pp. 245-257. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/315834858_Mauro_Cappelletti's_Legacy_Retrospect_and_Prospect_Anuario_Di_Diritto_Comparato_e_di_Studi_Legislativi_2016_pp_245-257>. Acesso em: 23 mar. 2019.

ESTEVES, Diogo; e SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios Institucionais da Defensoria Pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2017.

GALANTER, Marc. Access to justice in a world of expanding social capability. *Fordham Urb. LJ*, v. 37, p. 115, 2010. Disponível em: <<https://ir.lawnet.fordham.edu>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

GASTALDI, Suzana. As ondas renovatórias de acesso à justiça sob enfoque dos interesses metaindividuais. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3817, 13 dez. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/26143>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

GONZÁLEZ, Pedro. O conceito atualizado de acesso à justiça e as funções da Defensoria Pública. Livro de teses e práticas exitosas. *XIV CONADEP*. 2019. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/LIVRO_TESES_E_PRATICAS_XIV_CONADEP_TESES_1.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020.

LIMA, George Marmelstein. *Críticas à teoria das gerações (ou mesmo dimensões) dos direitos fundamentais*. 2003. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/4666/criticas-a-teoria-das-geracoes-ou-mesmo-dimensoes-dos-direitos-fundamentais>>. Acesso em: 9 jan. 2020.

NALINI, José Renato. Novas perspectivas no acesso à justiça. *Revista CEJ*, v. 1, n. 3, p. 61-69, 1997. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

NEVES, Gabriela Angelo; DA SILVA, Samira R.; RANGEL, Tauã Lima Verdan. As ondas renovatórias do italiano Mauro Cappelletti como conjunto proposto a efetivar o acesso à justiça dentro do sistema jurídico brasileiro. *Âmbito Jurídico*. Disponível em: <<https://multivix.edu.br>>. Acesso em: 17 mar. 2019.

OLIVEIRA, Nirlene da Consolação. Linguagem jurídica e acesso à justiça. *Revista Pensar Direito*, v. 4, n. 1, 2013. Disponível em: <http://revistapensar.com.br/direito/pasta_upload/artigos/a121.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

ORSINI, Adriana Goulart Sena; COSTA, Anelice Teixeira. Educação para o acesso à justiça: a transformação dos paradigmas de solução de conflitos. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 69, p. 21-44, 2017. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

PAROSKI, Mauro Vasni. *Direitos fundamentais e acesso à justiça na constituição*. São Paulo: LTR, 2008.

PASTORE, Suzana Vereta Nahoum. O Direito de acesso à justiça: os rumos da efetividade. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, n. 49, 2004.

PIZETA, Raquel; PIZETTA, Edimar Pedruzi; RANGEL, Tauã Lima Verdan. A Morosidade Processual como entrave ao Acesso a Justiça. *Boletim Jurídico*, Uberaba/MG, a. 5, no 1162. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=3515>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. *Revista USP*, n. 101, p. 55-66, 2014. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/87814>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

SAMPAIO JUNIOR, José Herval. *Processo constitucional*. Nova concepção de jurisdição. São Paulo: Método, 2008.

SANTOS, Boaventura Souza. Introdução à sociologia da administração da justiça. In: FARIA, José Eduardo. *Direito e justiça*. São Paulo: Ática, 1989.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. *As aproximações e tensões existentes entre os Direitos Humanos e Fundamentais*. 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-jan-23/direitos-fundamentais-aproximacoes-tensoes-existentis-entre-direitos-humanos-fundamentais>>. Acesso em: 9 jan. 2020.

STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

WATANABE, Kazuo. Política pública do Poder Judiciário nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. *Revista de Processo*, n. 195, maio de 2011.

ZAGANELLI, Margareth Vetis; COLNAGO, Lorena de Mello Rezende. Acesso à justiça e o problema da efetividade do processo. In: JEVEAUX, Geovany Cardoso (Org.). *Uma teoria da justiça para o acesso à justiça*. Rio de Janeiro: GZ, 2012.

HOMEM AMAZÔNIDA, DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E AMBIENTAL E O PAPEL DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS (UEA)

Alcian Pereira de Souza⁸

⁸ Docente da UEA, Lotado na Escola de Direito (ED/UEA). Mestre em Direito Ambiental pela UEA e Doutorando em Administração pela USP.

Introdução

O Brasil desde 2015 vem sendo pautado pela crise econômica e política que dominou o país e afetou, com maior ou menor intensidade, todos seus Estados-Membros e seus respectivos municípios.

O Estado do Amazonas não constitui exceção e amargou quedas sucessivas em sua arrecadação, se compararmos a receita consolidada em 2014 com a de 2015⁹, cuja matriz é a produção industrial do PIM – Polo Industrial de Manaus, e que, igualmente, teve diminuições significativas em seus números.

Além do cenário econômico demonstrado acima, a grande pauta sobre o desenvolvimento econômico do Amazonas diz respeito a sua crítica dependência (quase única) do PIM, enquanto o Estado possui diversos outros potenciais econômicos, especialmente considerando sua biodiversidade.

Assim, a lógica de garantir incentivos para instalação de empresas, pensada há mais de meio século para desenvolver economicamente a região e proteger a floresta amazônica não representa a melhor forma de enfrentar a significância ambiental da Região Amazônica para o Brasil e para o mundo.

As dimensões de tamanho continentais do estado do Amazonas, suas características próprias de acesso, a amplitude e significância da biodiversidade local, a natureza geográfica, dentre outros, sem prejuízo da falta de políticas públicas de estado (e não de governo) desde a implantação do Polo Industrial na década de 60, projetam realidades opostas entre a vida e realidade dos municípios do interior e a capital, Manaus.

Assim, este artigo pretende na primeira parte destacar a realidade do homem amazônida, em especial daquele que vive no interior do Estado do Amazonas, na segunda parte, destacando o impacto que o conhecimento é capaz de promover para desenvolver uma localidade e por fim, correlacionar o impacto da Universidade na sociedade, através do papel e missão da Universidade do Estado do Amazonas.

⁹ Segundo o portal de transparência do Governo do Estado.

Referencial Teórico

A realidade do Homem Amazônida

O Homem Amazônida, povo ribeirinho, homem do interior dos locais mais longínquos deste Amazonas de terras continentais, muitas das vezes, povo sofrido e esquecido, estes homens e mulheres tem a garantia prática dos mesmos direitos sociais dos demais amazonenses ou brasileiros?

A pergunta é complexa e as respostas são encontradas nas dificuldades mais banais vividas por este povo, mas cotidianamente repetida e encravada na vida de cada um, seja pela distância da Metrópole inchada que se tornou Manaus ou mesmo pela falta de política de Estado voltada para o desenvolvimento da região.

Direitos sociais ou individuais mais básicos, como direito à educação fundamental e mesmo direito à saúde, tendo hospitais com o mínimo de estrutura (que garanta qualquer tipo de atendimento urgente) nem sempre são assegurados para quem está distante do centro do poder do Estado, o que, geralmente leva, a quem pode, a *ecomigrar* para a capital, Manaus.

Assim, a adoção do termo *ecomigrantes* para tratar do deslocamento socioambiental da população no Amazonas representa aquele cidadão forçado a deixar sua residência habitual (ou sua cidade) por questões de ordem ecológica ou econômica.

A primeira forma de ecomigração local possui motivação ecológica, traduzido na consequência imediata das características do pulso enchente e vazante, ao qual o ribeirinho está sujeito todos os anos, em que este, de forma imposta, deixa sua casa (moradia) localizada na beira do rio e sai em direção à terra firme.

Ao primeiro olhar, poderia parecer um ciclo ao qual o caboclo pudesse estar acostumado, até porque acontece há milhares de anos, mas as mudanças impostas não são simples. A retirada ou mudança obrigatória (ainda que não definitiva) em razão da cheia dos rios impõe uma série de restrições e dificuldades cotidianas com as amplitudes típicas da Amazônia, especialmente, quando, nesta, os rios comandam a vida (TOCANTINS, 2000, p. 278).

A segunda forma de ecomigração local possui motivação econômica, retratada na falta de opções de aos cidadãos do interior

do Estado, especialmente daqueles mais longínquos, onde o jovem ao completar 18 anos, por exemplo, não terá muitas perspectivas de vida (pessoal e profissional) para optar o que fará mais adiante, tendo em vista que a maioria dos municípios do interior não oferece qualquer cenário animador, resultando na migração da terra firme para a cidade.

Saber como o conhecimento proporcionado pela UEA pode alterar este quadro econômico é o foco deste trabalho.

Impacto da universidade na sociedade

A Universidade não é o único elemento capaz de promover desenvolvimento socioeconômico e ambiental, mas, no mundo, ela é o centro principal de produção de conhecimento capaz de promover transformações sociais a partir do que é produzido, ensinado e pesquisado em seus ambientes acadêmicos e profissionais (FAVA DE MORAES, 2000, p. 8).

Ao tratarem da associação do ensino superior e desenvolvimento regional e seus impactos, Rolim & Serra (2009, p. 90) ratificam a relevância do tema, destacando:

É dentro dessa perspectiva que a adequação das universidades para desempenhar um papel determinante nesse processo vem sendo discutida em todo o mundo. Esse debate tem sido muito intenso, particularmente na Europa uma vez que a Comunidade Européia vem aplicando quantidade significativa de recursos em novas universidades ou na reestruturação de universidades mais antigas. Nos últimos anos foram realizados vários estudos patrocinados pela Comunidade Européia no âmbito do programa UNIREG. Também a OCDE vem estudando intensamente esse tema e no momento está realizando uma grande pesquisa envolvendo um grande número de universidades.

Para Kolb (2009, p. 19), a educação em nível superior tem um papel primordial na regulação da sociedade, em decorrência de ser a Universidade a instituição social que promove com expertise necessária os debates que levam às transformações para a melhoria da qualidade de vida coletiva.

Bramwell apud Wolfe (2008, p. 1175), por outro lado, destacam, ao estudarem a relação da Universidade e suas consequências na sociedade, que seu papel na economia regional é frequentemente menos

compreendido do que se presume e que, mesmo uma Universidade com pesquisa forte, pode não significar, por si só, garantia de crescimento econômico regional.

Neste sentido, Fava de Moraes (2000, p. 10) esclarece que:

(...) uma boa Universidade é requisito essencial, mas não totalmente suficiente para o desenvolvimento regional, pois seu êxito também depende das condições complementares de infraestrutura e da capacidade de o meio externo absorver e utilizar o resultado de suas pesquisas.

Drucker & Goldstein (2007, p. 20) abordando no texto “Avaliação Dos Impactos Regionais De Desenvolvimento Econômico Das Universidades: Uma Revisão Das Abordagens Atuais”, também reforçam que a investigação sobre a produção do conhecimento produzido pelas universidades, especialmente as públicas e seus impactos no desenvolvimento socioeconômico de uma localidade tem despertado interesses de muitos pesquisadores no mundo:

Nos últimos vinte anos, assistiu-se a um crescente interesse nas comunidades de pesquisa e políticas na compreensão e modelagem dos efeitos que as instituições de ensino superior têm sobre as condições econômicas regionais e nacionais. Mudanças dramáticas nas condições econômicas regionais e internacionais, tais como a globalização do comércio e a mudança nas economias desenvolvidas da manufatura tradicional para a produção e serviços intensivos em conhecimento, forneceram grande parte do ímpeto para essa atenção. As agências estaduais e regionais de desenvolvimento econômico nos Estados Unidos, assim como em outras nações economicamente avançadas, são cada vez mais levadas a estratégias projetadas para alavancar a emergente economia baseada no conhecimento em suas regiões. Muitas dessas estratégias se concentraram nas universidades públicas como as principais produtoras públicas de conhecimento.

Apesar de sofrer influência de muitos fatores, e, mesmo considerando a relação dos vários tipos de ensino superior (sejam os voltados para o ensino tradicional de conhecimento ou aqueles já conectados e financiados para a inovação industrial), o resultado do conhecimento acadêmico ou profissional, e, assim, o próprio desenvolvimento, tem algum grau de impacto produzido pelas universidades.

Oketch, M., McCowan, T., & Schendel, R. (2014, p. 12) destacam que nesta relação são possíveis verificar dinâmicas que permitem associar a bases teóricas de natureza econômica e política. Becker (1965) e Schultz (1961) apontam que mais proeminente delas é a teoria do capital humano, pois garante que investimentos em educação levarão ao aumento da produtividade dos trabalhadores e, assim, ter-se-á consequências inclusivas sociais e econômicas, em especial.

A formação de pessoas é, através da qualificação de capital humano, forma direta de se permitir o desenvolvimento, cuja eficiência dependerá, dentre outros, do diálogo do que se está formando com a realidade local e os potenciais econômicos da região, o que torna o propósito desta pesquisa relevante, pois a Universidade do Estado do Amazonas (UEA) foi criada para levar conhecimento ao Homem Amazônida e permitir, com isso, desenvolver a região.

Nessa perspectiva, Kolb (2009, p. 19-20) conclui que através do conhecimento serão atingidos os demais objetivos: “desenvolvimento científico e tecnológico do país, redução de desigualdades (...). O investimento na formação parece ser, então, o eixo central, aquilo que move toda a engrenagem de desenvolvimento de um país”.

O patrimônio ambiental da Amazônia e a expectativa de desenvolvimento local sustentável

Ao tratarmos de desenvolvimento na Amazônia, em especial no Amazonas, que como já dito, possui economia baseada na produção industrial através de incentivos tributários, com escopo de preservar a floresta e demais recursos naturais. É importante apontar os fundamentos constitucionais e jurídicos que devem dialogar com o desenvolvimento pretendido.

Desse modo, a partir da teoria do impacto da Universidade na sociedade e o possível desenvolvimento socioeconômico e ambiental, por meio do conhecimento já produzido pela UEA, sempre se terá a ponderação de dois objetivos de qualquer país, no Brasil tratados, ambos, como direito constitucional: crescimento econômico x proteção do meio ambiente.

A carta Magna, em seu Artigo 225, foi além do contexto esverdeado, assegurou a proteção do meio ambiente como um direito fundamental a qualquer cidadão (de hoje, e principalmente, de amanhã), pois previu um recorte constitucional em favor do meio ambiente, onde tal direito

jamais será atingido em seu núcleo essencial, devendo no máximo se amoldar, se coadunar com os demais direitos fundamentais previstos na Constituição.

A essencialidade (ou fundamentabilidade) da norma protetiva encontra amparo no bem jurídico que, ao final, ela protege, qual seja, a vida em suas variadas formas de apresentação na natureza.

Benjamin (2011, p. 5) reforça o entendimento:

(...) o compromisso com o meio ambiente ecologicamente equilibrado há de ser conciliado com a progressiva realização dos direitos sociais, econômicos e culturais, de modo que, no assim chamado Estado de Direito Socioambiental- apoiado nos pilares da função social e ecológica da propriedade, na solidariedade intra e intergeracional e no princípio da proibição de retrocesso-, a noção de progresso e desenvolvimento somente faça sentido na perspectiva que integra, dinâmica e dialeticamente, os eixos do social, do econômico e do ambiental, de forma que nenhuma das três facetas assumam posição superior (...).

A proteção ambiental e entendimento do meio ambiente equilibrado, enquanto direito fundamental que o é, guarda ligação histórica com a própria evolução dos direitos humanos, cuja Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão francesa de 1789 é uma de suas gênesis.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada pelos deputados da Assembleia Nacional Constituinte francesa em 26 de agosto de 1789, foi um marco no que tange à defesa dos direitos humanos.

Consoante assevera Andrade (1997, p. 489):

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 26 de Agosto de 1789 constituiu, de fato, um marco fundamental no que concerne a defesa dos direitos inalienáveis e imprescritíveis de todos os homens, independentemente de sua condição econômica, social, da sua religião, etc.

Além dos preceitos basilares de liberdade, de vida em sociedade e de propriedade, os artigos mencionados, em especial os arts. 2º, 4º e 17, já reproduziam naquela época entendimento sobre os direitos naturais e imprescindíveis do homem (art. 2º), tinham também a preocupação do uso racional dos bens naturais a fim de assegurá-los em mesmas condições para as gerações futuras (art. 4º), o que ganha reforço, em se tratando do patrimônio ambiental natural amazônico.

Além disso, dentre os 27 dispositivos aclamados na Rio 92, o princípio 3 guarda relação próxima com a tutela do meio ambiente e a necessidade de desenvolvimento: “O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras.”

Com base no dispositivo acima (princípio 3), percebe-se o diálogo com os preceitos jurídicos maiores do Ordenamento Jurídico Brasileiro de proteção ao meio ambiente, pois consagram, em específico, a necessidade de consonância entre o desenvolvimento e defesa ambiental em favor das gerações presentes e futuras.

No plano estadual, a constituição do Estado do Amazonas fixa uma série de artigos em referência ao meio ambiente, cumprindo seu papel legislativo complementar e residual. Nesta esteira, inicia mencionando a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantindo o diálogo entre o desenvolvimento e a defesa do ambiente.

Portanto, não há como ignorar, mesmo na expectativa de promoção do conhecimento e de desenvolver o Estado do Amazonas, a sua realidade patrimonial ambiental, cuja preservação é pauta de interesse não apenas nacional, mas mundial. E, portanto, ao lado dos aspectos tradicionalmente verificados (sociais e econômicos), deve-se incluir, sempre, para o homem amazônida, os elementos ambientais.

Educação terciária no Brasil

O ensino superior no país teve início tardio em relação outros países da América Latina, como reflexo da origem da colonização: a nossa, portuguesa, e destes outros países, espanhola, ficando apenas assegurado a alguns poucos a oportunidade de estudarem em Coimbra.

Mendonça (2000, p. 136) ratifica que o Brasil constitui uma exceção na América Latina, pois enquanto Portugal assegurava para poucos a possibilidade de estudarem em Coimbra e Évora, limitando apenas os colégios reais jesuítas, a Espanha, à época da independência, já havia espalhado entre 26 ou 27 universidades por suas colônias.

Historicamente, sobre o surgimento e a consolidação das instituições de ensino com formato de universidades do país, Mendonça (2000, p. 136) sintetiza:

(...) Anteriormente a essa época, a adoção do sistema federativo propiciou algumas iniciativas de criação de universidades em alguns estados. Essas universidades, entretanto, tiveram uma vida efêmera e, de fato, a primeira instituição que assumiu, entre nós, de forma duradoura, essa denominação foi a Universidade do Rio de Janeiro, criada em 1920, pelo governo federal (embora desde 1915 essa criação já estivesse autorizada), através da agregação de algumas escolas profissionais preexistentes, a saber, a Escola Politécnica, a Escola de Medicina e a Faculdade de Direito que resultou da junção de duas escolas livres já anteriormente constituídas.

A reunião em universidade dessas instituições, entretanto, não teve um maior significado e elas continuaram a funcionar de maneira isolada, como um mero conglomerado de escolas, sem nenhuma articulação entre si (anão ser a disputa pelo poder que se estabelece entre elas, a partir daí) e sem qualquer alteração nos seus currículos, bem como nas práticas desenvolvidas no seu interior.

Esse foi o modelo seguido posteriormente pela Universidade de Minas Gerais, criada em 1927, por iniciativa do governo do estado. Em linhas gerais, essa foi a concepção que informou as duas experiências universitárias desenvolvidas ao longo desses anos por iniciativa de educadores vinculados ao grupo dos renovadores, a saber, a Universidade de São Paulo (USP), criada em 1934, pelo grupo de intelectuais que se articulava em torno ao jornal *O Estado de S. Paulo*, entre os quais Fernando de Azevedo, e a Universidade do Distrito Federal (UDF), criada por Anísio Teixeira em 1935, no bojo da reforma de ensino por ele empreendida, como secretário de Educação no Rio de Janeiro.

Ultrapassada a fase de consolidação do ensino superior formal no país, centra-se no próprio papel e o escopo deste tipo de ensino, tendo vários autores divergindo sobre o papel contemporâneo das universidades e suas formas de interagir com a sociedade, especialmente, quanto à premissa que a comanda: é a Universidade que produz o conhecimento técnico e teórico e a partir deste a sociedade se desenvolve ou a Universidade deve produzir o conhecimento que a sociedade e a economia demandam?

As respostas não são simples e tão pouco tal conflito de identidade quanto à função das instituições de ensino, ao que devem produzir, constitui exclusividade do Brasil.

Para Dias Sobrinho (2005, p. 167), a educação superior passou a ser pautada pelo domínio da economia de mercado, mitigando sua capacidade crítica, da autonomia de pensamento, do hábito da reflexão radical e da capacidade de compreensão da história humana. Segundo o autor, as Universidades “(...) estariam abdicando de sua função de intermediação entre o indivíduo, a sociedade civil e o Estado”.

Assevera Calderón (2004, p. 1065), citando Silvio Botomé, que existe uma confusão entre “funções” e “atividades” da universidade: para ele, ensino, pesquisa e extensão seriam, na verdade, simples atividades da universidade, enquanto que a sua função seria produzir conhecimento e garantir o acesso a este pela sociedade.

Dias Sobrinho (2005, p. 167) conclui:

(...) Com efeito, as universidades de hoje perderam muito da utopia social dos anos de 1960 e de 1970, que lhes atribuía um papel central na democratização das sociedades e na diminuição das desigualdades. O que o pensamento dominante espera hoje da educação superior tem um foco muito mais centrado na função econômica e nas capacidades laborais.

Calderón (2004, p. 105), portanto, entende que a universidade contemporânea deve levar em consideração, para definir suas funções, não apenas as vontades internas de seus membros, mas os anseios dos diversos setores da sociedade. Segundo o autor, “Ela seria pautada por seu caráter pragmático e utilitário em relação às demandas externas. (...) mais especificamente, quando atua em função do mercado”.

Paytas et al. (2004, p. 34) reforçam a necessidade de que “...A universidade deve estar alinhada com os interesses regionais e os agrupamentos da indústria em um amplo espectro, não apenas em termos de conhecimento técnico”.

Assim, na relação entre o ensino superior no Brasil, sua capacidade de interagir, produzir conhecimento e promover desenvolvimento, independente de qual corrente se adote para a definição da universidade, não se pode ignorar as demandas econômicas da sociedade onde cada uma delas está inserida. Como visto, é algo intrínseco às melhores universidades e aos países mais desenvolvidos.

Amazônia

Compreendendo os Estados do Amazonas, Amapá, Acre, Pará, Rondônia, Roraima, oeste do Maranhão, Tocantins e Mato Grosso, a região amazônica equivale a 58% do território brasileiro, a 40% da América do Sul e a 5% da superfície terrestre, contempla um potente sistema de água doce e a maior floresta tropical úmida do mundo, ostentando, ainda, a maior biodiversidade em decorrência de sua fauna e flora.

Despertando interesse mundial, trata-se de região com inúmeros desafios e preocupações, sobretudo quanto às políticas e aos planos de desenvolvimento sustentável (sustentado e incluyente), com perspectiva de exploração racional do seu potencial e de manutenção do equilíbrio ambiental (SACHS, 2004, p. 129).

A despeito da grandiosidade da região, com aproximadamente 23 milhões de habitantes e dimensões continentais, os indicadores sociais revelam que parcela importante da população é desprovida de condições básicas de bem-estar social e econômico.

Nesse contexto peculiar, e mais especificamente quanto ao Estado do Amazonas, foi imperiosa a adoção de políticas públicas de interiorização do desenvolvimento – sobretudo quando materializadas por meio do ensino superior gratuito – que fossem adequadas aos desafios de ordem econômica, social e ambiental.

Estado do Amazonas

O Amazonas, possuindo extensão territorial de 1.559.161,682 km², é o maior Estado brasileiro em tamanho, com peculiaridades próprias e específicas, distintas das demais regiões e, inclusive, dos demais Estados do Norte do país.

Com efeito, sendo o Estado de maior dimensão territorial, o acesso aos seus 62 municípios do interior, em sua maioria, é, predominantemente, por via fluvial, cujas viagens, partindo-se da capital, podem demorar várias horas ou até mesmo alguns dias, sendo influenciadas, ainda, pelos períodos de cheias ou vazantes dos rios que, não raro, tornam-se inavegáveis, ou até mesmo pelo sentido em que se navega (se subindo ou descendo os rios, isto é, se a favor ou contra a correnteza).

Nesse sentido, a título de exemplificação, o acesso à cidade de Parintins/AM ocorre por via fluvial – cujas viagens podem demorar de 20 a 30 horas, dependendo da direção da correnteza e do tipo de embarcação – ou por via aérea, com limites de um voo por dia e somente no período noturno.

A fim de demonstrar a dimensão quase que continental do Estado, alguns municípios do interior do Amazonas (como Barcelos e São Gabriel da Cachoeira) possuem extensão territorial similar a de outros Estados do Norte (como Amapá) e maiores que alguns do Nordeste (como Alagoas, Sergipe, Paraíba e Rio Grande do Norte).

Apesar da existência do turismo ecológico, da exploração de polos de mineração e de madeira – com manejo florestal –, da piscicultura, da pecuária e do comércio interior, a economia do Estado do Amazonas centra-se, verdadeiramente, no Polo Industrial de Manaus (PIM), decorrente da Zona Franca de Manaus, criada em 1967, com hodierna envergadura constitucional.

Ocorre que os municípios do interior, em grande parte, notadamente os mais distantes (seja por motivos de características geográficas, falta de estrutura, dificuldade de acesso, ou até falta de energia para uso comum, dentre outros), não recebem os mesmos investimentos concedidos ao Polo Industrial de Manaus (PIM), bem como não conseguem firmar suas respectivas independências econômicas através de modelos próprios. Noutras palavras, a força industrial que torna a capital uma das 10 mais ricas do país, concentra-se especialmente em Manaus.

Situando-se no centro da região Norte do país, o Amazonas torna-se, assim, palco das principais articulações com a Pan-Amazônia, com estratégica relevância para as relações internacionais do Brasil, quer com a América Latina, quer com os demais continentes.

A Universidade do Estado do Amazonas (Criação/Finalidades Legais)

Surgiu no ano de 2001 a Universidade do Estado do Amazonas – UEA, criada pela Lei Estadual nº 2.637 de 12 de janeiro de 2001 e instituída por meio do decreto nº 21.666/2001 de 1º de fevereiro de 2001, possui natureza jurídica de fundação pública, sendo pessoa jurídica de direito público.

Possui finalidades descritas legalmente, dentre as quais destacam-se:

(I) promover a educação, desenvolvendo o conhecimento científico, particularmente sobre a Amazônia, conjuntamente com os valores éticos capazes de integrar o homem à sociedade e de aprimorar a qualidade dos recursos humanos existentes na região;

(II) ministrar cursos de grau superior, com ações especiais que objetivem a expansão do ensino e da cultura em todo o território do Estado;

(III) realizar pesquisas e estimular atividades criadoras, valorizando o indivíduo no processo evolutivo, incentivando o conhecimento científico relacionado ao homem e ao meio ambiente amazônicos;

(IV) participar na elaboração, execução e acompanhamento das políticas de desenvolvimento governamentais, inclusive com a prestação de serviços;

(V) cooperar com Universidades e outras instituições científicas, culturais e educacionais brasileiras e internacionais.

Inserção Regional/Estruturação

Em razão deste cenário regional supracitado, surgiu a Universidade do Estado do Amazonas – UEA buscando levar ensino (até mesmo conhecimento para professores leigos que promoviam a educação básica sem uma graduação¹⁰) e também fomentar novas formas de produção econômica para o interior e, em últimas palavras, assegurar inclusão de direitos sociais básicos.

Ao lado do Proformar, um dos projetos pioneiros da Universidade, a expansão da UEA a considera a maior universidade multicampi do país (em razão de possuir diversas unidades descentralizadas ao longo do interior do estado), o que incluía a chegada de diversos cursos regulares (com vestibular anual) ou de oferta especial (vestibular ocasional) para o interior.

Acrescente-se que, na qualidade de Universidade estadual, a UEA tem como destinatário primordial o cidadão que, como regra, não é foco de atenção principal das universidades particulares e federais, as quais, comumente, se restringem às capitais. Em síntese, oportuniza ao caboclo do interior a possibilidade de acesso ao ensino superior.

A esse propósito, a UEA promove integração e alternativas inovadoras de inserção nas comunidades, quer na formação de pessoas,

10 “(...) O resultado do Proformar, 16 mil professores graduados ao Normal Superior, habilitados ao magistério de 1^a à 4^a séries do Ensino Fundamental, inscreve-se entre os mais audaciosos projetos de política pública do mundo (...)” (Marilene Correa, Prefácio da Obra Proformar e a Educação no Amazonas/ Walmir de Albuquerque Barbosa; José Ademir Gomes Ramos- Manaus: UEA Edições/ Editora Valer, 2008.)

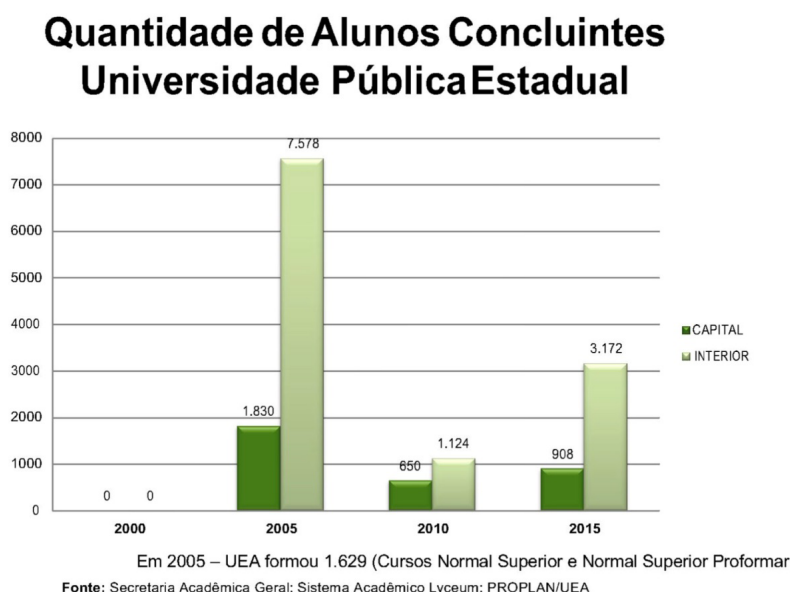
quer na criação de ambientes propícios aos avanços tecnológicos e científicos, dentre outros, sem olvidar, por óbvio, da imperiosa necessidade de promover desenvolvimento econômico em harmonia com o dever de preservação ambiental.

Para tanto, atualmente a UEA estrutura-se, na capital, com 6 (seis) Escolas Superiores, e, no interior, com 6 (seis) Centros de Estudos Superiores e 13 (treze) Núcleos de Ensino, que agrupam um conjunto variado de municípios.

Vocação Regional Focada no Interior

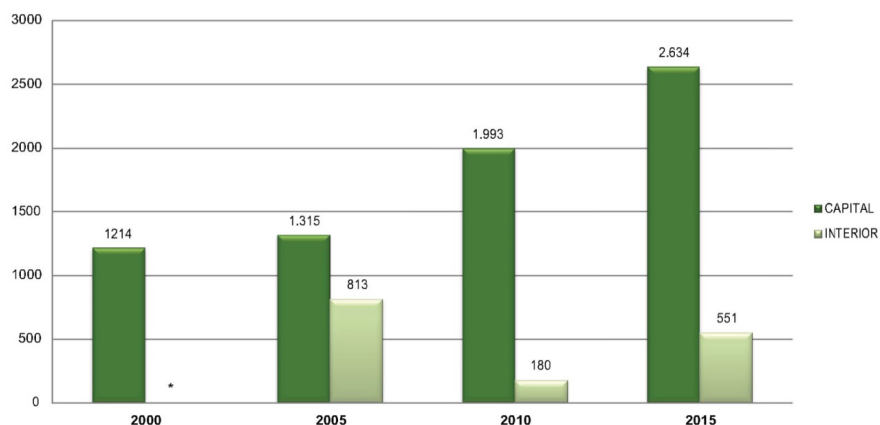
Consoante delineado anteriormente, a UEA é considerada a maior universidade *multicamp* do país devido a sua vocação de oportunizar ao cidadão amazonense interiorano o acesso ao ensino terciário gratuito, seja por meio dos Centros de Estudos Superiores, seja por meio dos Núcleos de Ensino.

Assim, conquanto a UEA oferte cursos na capital, o gráfico abaixo evidencia, com clareza solar, o foco no estudante do interior, conforme levantamentos de concluintes nos anos de 2005, 2010 e 2015:



De forma diametralmente oposta, para fins de comparação, o gráfico infra revela, no mesmo recorte temporal, que o foco da Universidade Federal é a população da capital:

Quantidade de Alunos Concluintes Universidade Pública Federal



Fonte: INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Superior 2000 Brasília: Inep, 2016. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/censo/2000/Superior/sinopse_superior-2000.pdf>. Acesso em: 26.09.2017.

Logo, é perceptível, inclusive pelos números, que a UEA possui uma vocação própria para a região amazônica, e, ao longo de quase duas décadas de atuação vem, através do conhecimento, formação e pesquisa alterado a realidade, em algum grau, do homem amazônida.

Considerações Finais

A Universidade do Estado do Amazonas foi criada em 2001 para levar conhecimento especialmente às longínquas (e de difícil acesso e deslocamento) regiões do interior do Estado, buscando, através do ensino superior público gratuito, qualificar pessoas e desenvolver a região de forma sustentável, de acordo com sua missão institucional.

O ensino terciário tem várias formas de impactar a dinâmica das sociedades onde as Universidades estão inseridas, e possuem, mesmo sem ignorar outros fatores, papel primordial no desenvolvimento de uma localidade, de um estado ou de um país, considerando especialmente sua vocação empreendedora, suas pesquisas e a inovação tecnológica presentes na atuação.

Após quase duas décadas de serviços, o conhecimento produzido pela UEA no interior do Estado, está, como tradução de uma das poucas políticas públicas contínuas em favor do homem interiorano, tem impactado positivamente a realidade amazônica, levando àquele que ecomigrava para a capital, um sentido de esperança e alento.

Os resultados (output) gerados pelo exercício das atividades ordinárias da UEA desde 2001 são expressivos, maiúsculos, considerando as milhares

de pessoas que foram treinadas, se formaram, receberam um título, ganharam conhecimento. Porém, será necessário avaliar se estes números significaram, verdadeiramente, transformação a cada rincão do Estado.

Em outras palavras, será necessário criar métricas, que considerem a vocação regional da Universidade do Estado do Amazonas (UEA) e sejam capazes de Avaliar os impactos (outcomes) socioeconômicos e ambientais promovidos pelo conhecimento, a partir da missão institucional da UEA, que é “*Promover a educação, construir o conhecimento científico e fomentar a inovação tecnológica para atender às demandas e se integrar com a sociedade de forma a superar o desafio de desenvolver a Amazônia com sustentabilidade*”.

Das Limitações/Sugestões de Continuidade de Pesquisa

O presente trabalho se limitou à análise de método descritivo do papel da UEA na vida do Homem Amazônida. E, sugere, para continuação da pesquisa, a criação de modelo de avaliação de impacto diante da singularidade da região, do Estado, a vocação da UEA (missão) e a análise quantitativa dos resultados e impactos econômicos alcançados nos municípios onde a UEA se faz presente no interior do Estado ao longo dessas quase duas décadas.

Ainda, pode-se, em trabalho futuro, identificar como a sinergia estratégica entre UEA, UFAM e IFAM pode garantir eficiência no uso dos recursos e ampliar os impactos (eficácia de suas ações), bem como identificar que medidas podem ser propostas para a UEA potencializar seu impacto de inclusão social, de fomento econômico e de sustentabilidade ambiental para o Estado.

Referências

ANDRADE, Maria Margarida de. *Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

BENJAMIN, Antonio Herman. Prefácio. SARLET, Ingo, FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. São Paulo: editora Revista dos tribunais, 2011.

BRAMWELL, Allison; WOLFE, David A. Universities and regional economic development: The entrepreneurial University of Waterloo. *Research policy*, v. 37, n. 8, p. 1175-1187, 2008.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio. Repensando o papel da universidade. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, v. 44, n. 2, p. 104-108, 2004.

CORREA, Marilene. Prefácio da Obra *Proformar e a Educação no Amazonas*/ Walmir de Albuquerque Barbosa; José Ademir Gomes Ramos- Manaus: UEA Edições/ Editora Valer, 2008.

DIAS SOBRINHO, José. Educação superior, globalização e democratização: qual universidade?. *Revista brasileira de educação*, n. 28, p. 164-173, 2005.

DRUCKER, Joshua; GOLDSTEIN, Harvey. Assessing the regional economic development impacts of universities: A review of current approaches. *International regional science review*, v. 30, n. 1, p. 20-46, 2007.

FAVA-DE-MORAES, Flavio. Universidade, inovação e impacto socioeconômico. *São Paulo em perspectiva*, v. 14, n. 3, p. 8-11, 2000.

KOLB, Carlos Walter. *Impactos econômicos e sociais da instalação de unidades da UTFPR em municípios do interior do Paraná*. Tese. Universidade Federal do Paraná. 2009.

MENDONÇA, Ana Waleska. *A universidade no Brasil*. 2000.

OKETCH, M., MCCOWAN, T., & SCHENDEL, R. (2014). *O impacto do ensino superior no desenvolvimento: uma revisão rigorosa da literatura*. Londres: Departamento para o Desenvolvimento Internacional.

PAYTAS, Jerry; GRADECK, Robert; ANDREWS, Lena. *Universities and the development of industry clusters*. Carnegie Mellon University, Center for Economic Development, 2004.

ROLIM, Cássio; SERRA, Maurício. Ensino superior e desenvolvimento regional: avaliação do impacto econômico de longo-prazo. *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, v. 3, n. 1, 2009.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento Includente, Sustentável, Sustentado*. Garamond, 2004.

TOCANTINS, Leandro. *O rio comanda a vida: uma interpretação da Amazônia*. Valer Editora, 2000.

CONTROLES DE CONVENCIONALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS TRABALHISTAS: LIMITES À AÇÃO LEGISLATIVA PROMOTORA DE RETROCESSO SOCIAL E PRECARIZAÇÃO DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO

Jeibson dos Santos Justiniano¹¹

¹¹ Mestre em Direito Ambiental pelo Programa de Pós Graduação da Universidade do Estado do Amazonas. Membro do Ministério Público do Trabalho (Procurador do Trabalho). Professor da Universidade do Estado do Amazonas. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Amazonas. Professor de cursos de graduação e especialização em Direito. Professor em cursos preparatórios para concursos. Foi Procurador do Estado do Amazonas.

Introdução

Os direitos humanos de terceira dimensão, dentre eles, o meio ambiente, caracterizam-se pela titularidade coletiva – um dano ao meio ambiente de trabalho, ainda que parcial, tem o condão de atingir toda uma coletividade de trabalhadores –, motivo pelo qual também são denominados direitos de solidariedade ou fraternidade.

É crível destacar que o meio ambiente de trabalho é uma das formas de exteriorização do meio ambiente como um todo (art. 200, VIII, da Constituição Federal), o qual, por sua vez, é formalmente um direito fundamental. Destarte, pode-se concluir que o meio ambiente de trabalho é também, formalmente, um direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro.

Assim, deve o Estado respeitar o meio ambiente do trabalho e, ao mesmo tempo, promover e proporcionar o meio ambiente de trabalho equilibrado. Não apenas o Estado, mas também os particulares têm esse dever, sobretudo os empregadores, ante a eficácia horizontal dos direitos fundamentais. Materialmente, trata-se de um direito humano fundamental de terceira dimensão, que tem o homem como centro axiológico, devendo-se buscar, assim, o respeito à dignidade humana e, por conseguinte, do ser humano que trabalha. Com efeito, o meio ambiente de trabalho sadio e seguro é um dos mais valiosos e fundamentais direitos da pessoa trabalhadora, que, se desrespeitado, atinge toda a coletividade em seu interesse público primário.

É forçoso registrar que a agressão ao meio ambiente do trabalho também afeta o interesse público secundário da sociedade, que custeia a previdência e assistência social por meio de tributos. Um meio ambiente de trabalho indigno prejudica a saúde e a segurança do trabalhador e dos que, porventura, transitem naquele ambiente de trabalho, fato que ocasiona adoecimento, acidente, e põe em risco até mesmo à vida do ser humano. Desta forma, é patente a fundamentalidade, além da formal, mas também material, do meio ambiente de trabalho, para a consecução da dignidade da pessoa humana que trabalha.

Apesar dessa indubitável importância na afirmação da dignidade do trabalhador, o meio ambiente do trabalho é tratado por muitos ambientalistas como um aspecto do meio ambiente em sentido amplo. Entretanto, na verdade, esse discurso, em regra, representa apenas uma aceitação retórica, ante a previsão da Constituição Federal, no artigo 200, inciso VIII, ao consignar que compreende o meio ambiente o do trabalho.

Nesse sentido, surge uma indagação: se a preservação e proteção do meio ambiente tem como epicentro o homem, como se justifica relegar esse importante aspecto do meio ambiente, o do trabalho, o qual é resultado da interação do ser humano com o seu local de trabalho, a um segundo plano?

O sistema jurídico brasileiro avançou muito na proteção do meio ambiente, atingindo o seu apogeu com a Constituição da República em 1988, ao erigir a patamar de bem difuso o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ademais, deve-se refutar veementemente toda e qualquer literatura que ainda compartimenta o meio ambiente em quatro subespécies ou divisões, primando por uma visão holística do meio ambiente, uma vez que este é uno e indivisível.

Muitos trabalhos já apresentam importantes reflexões sobre a incidência dos princípios do direito ambiental nas suas peculiaridades relativas ao meio ambiente de trabalho, mas é possível que não se tenha realmente se atentado de que o meio ambiente laboral como “meio ambiente” requer uma sistemática de proteção específica. Como não há palavras inúteis na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, deve-se reconhecer a juridicidade do meio ambiente do trabalho, inclusive com todos os consectários éticos, morais e legais, decorrentes da sua previsão expressa naquela Carta Magna.

De acordo com esta ótica, não obstante a existência de institutos de tutela específica do meio ambiente laboral, como meio ambiente é uma categoria única, não se justifica um tratamento apartado do meio ambiente do trabalho no momento dos estudos de viabilidade ambiental de instalação e funcionamento de empreendimentos agropecuários, industriais e comerciais.

A nossa Constituição da República de 1998, ao destacar o dever de preservação e proteção do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, nos termos do artigo 225, caput, revela o antropocentrismo que a tutela ambiental traz ínsita em seus objetivos. Nesse contexto, não pode a interação do ser humano com o seu local do trabalho ser desprotegida, sem a devida regulamentação e defesa por parte das instituições competentes do Estado Democrático de Direito. Igualmente, não pode o Estado Brasileiro permitir que o empregador submeta os seus trabalhadores a condições inadequadas de trabalho, devendo exigir o cumprimento das normas de saúde, segurança e higiene do trabalho.

Na contramão do direcionamento da Constituição da República Federativa do Brasil, o Legislador Brasileiro aprovou a Reforma Trabalhista, Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017, estabelecendo

regras que flexibilizam de modo desarrazoado normas ambientais do trabalho, como limitação da jornada dos trabalhadores e a possibilidade de prevalecer o negociado sobre o legislado nos temas de jornada de trabalho, intervalo intrajornada, enquadramento do grau de insalubridade e prorrogação de jornada em ambientes insalubres (sem licença prévia da autoridade competente).

Caso a Lei n. 13.467/2017 for considerada constitucional, a consequência será a admissão ampla de flexibilizações incondicionadas, ou seja, acordos coletivos e convenções coletivas que, nos temas acima, poderão reduzir ou suprimir direitos sem a exigência de nenhum mecanismo compensatório em favor dos trabalhadores. Na verdade, pelo *caput* do art.611-A, poderá haver flexibilização incondicionada (ou de desproteção), com a “prevalência sobre a lei” quanto a “outros” temas que envolvem a proteção do trabalhador. A reforma trabalhista apenas exclui da prevalência do negociado sobre o legislado os assuntos que constam no art. 611-B. A reforma trabalhista, assim, objetiva precarizar, entre outros aspectos, as condições ambientais de trabalho, com o passar do tempo, e as negociações coletivas que se sucederão.

Ademais, o parágrafo primeiro do art. 611-A, da Lei 13.467/2017, busca a desconstitucionalização da interpretação dos acordos coletivos e das convenções coletivas, de modo a realizar uma verdadeira volta ao positivismo clássico e aos seus mecanismos tradicionais de validação dos negócios jurídicos. Nesse sentido, há o desiderato de não permitir que o aplicador do direito não desenvolva atividade interpretativa com base em princípios e regras constitucionais incidentes sobre as matérias mencionadas.

Ainda no contexto de que a Lei da Reforma Trabalhista visa a precarização das condições de trabalho, o parágrafo segundo do art. 611-A preceitua que “A inexistência de expressa indicação de contraprestações recíprocas em convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho não ensejará sua nulidade por não caracterizar um vício do negócio jurídico”. Trata-se de uma real tentativa de legalização das flexibilizações incondicionadas, pois, em uma negociação coletiva, os trabalhadores podem somente perder direitos ou ter direitos reduzidos sem nada em troca, isto é, sem qualquer mecanismo compensatório.

Assim, cabe indagar: o que fez a Lei n. 13.467/2017, senão patrocinar um enorme retrocesso social? A conclusão, preliminar, à luz do princípio da vedação ao retrocesso social, reconhecido pela doutrina doméstica e internacional, quanto às regras sobre meio ambiente do

trabalho, é inevitável de que a Lei n. 13.467/2017 implementa um verdadeiro retrocesso social. Daí decorre a necessidade de propor uma pesquisa para buscar as respostas científicas cabíveis.

Diante de todo o exposto, é possível construir uma orientação jurídica calcada na intervenção estatal na tutela do meio ambiente do trabalho para garantia da sadia qualidade de vida e a necessidade de aplicação efetiva do princípio da vedação do retrocesso social (ambiental) como parâmetro de constitucionalidade e/ou de convencionalidade para estabelecer limites à ação corrosiva do legislador para a precarização do meio ambiente do trabalho.

Normas Ambientais do Trabalho

As normas ambientais do trabalho são normas de ordem técnica, sobre as quais deve lidar um órgão técnico especializado no assunto, e, segundo os artigos 155, inciso I, e 200, inciso I, da CLT, este órgão é a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego, vinculada hoje ao Ministério da Economia. Dessa forma, somente este órgão de fiscalização trabalhista pode dizer tecnicamente quais são as normas ambientais do trabalho que devem ser respeitadas nos diversos locais de trabalho.

Isso decorre do fato do legislador constituinte ter estabelecido que, nos termos do artigo 7º, inciso XXII, é direito de todo e qualquer trabalhador a redução dos riscos inerentes ao trabalho, determinado que a regulamentação deve ser por meio de “normas de saúde, higiene e segurança do trabalho”. Veja-se que, no nosso sentir, foi retirada do Legislador a possibilidade de regulamentar a matéria por meio de lei ordinária, ante o caráter residual desta espécie legislativa.

Esse último aspecto, relacionado à natureza jurídica das normas de saúde, higiene e segurança do trabalho, também é mais um expediente técnico a confirmar o dirigismo constitucional na proteção e promoção de um meio ambiente do trabalho em condições dignas.

Doutrina dos direitos fundamentais e dos direitos humanos

O cenário atual de enfraquecimento de políticas protecionistas sociais e ambientais por parte do Estado Brasileiro deve ser enfrentado por teorias e práticas do Direito Constitucional Contemporâneo e do Direito Internacional dos Direitos Humanos que sufragam a constante construção de uma concepção de juridicidade adequada ao paradigma do Estado Democrático de Direito.

A teoria dos direitos humanos e fundamentais e a teoria da interpretação jurídica compatíveis com os princípios fundamentais da Constituição de 1988 são aptas a lidar com a novel legislação ambiental-trabalhista de precarização das condições ambientais do trabalho. Existem os parâmetros e limites do princípio da vedação do retrocesso, do princípio do desenvolvimento sustentável, entre outros vetores e valores constitucionais, que sustentarão a teoria da intangibilidade do núcleo essencial dos direitos fundamentais.

Tais vetores constituem verdadeiros parâmetros de constitucionalidade e convencionalidade na cultura dos direitos humanos e fundamentais aptos a neutralizar os efeitos nefastos da atual política brasileira de enfraquecimento da afirmação de direitos constitucionais que exigem a intervenção do Estado na promoção de valores relevantíssimos para a proteção do ser humano e de sua dignidade.

O Estado Brasileiro passa por momentos de crise com adoção de medidas de enfraquecimento de uma cultura de proteção de direitos humanos e fundamentais. Diante disso, é preciso adotar um processo de investigação orientado pela necessidade de equilíbrio e de cuidado do Estado frente a um projeto de desenvolvimento nacional (art. 3º da CF/88), sem afastar-se dos outros objetivos fundamentais da nossa República de construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e marginalização, e promover o bem de todos.

Um conjunto normativo mais flexível e orientado pelo liberalismo econômico, com adoção de regras que enfraquecem e até desregulam a proteção ambiental do trabalho, levará a adoção de práticas no mercado que imporá aos trabalhadores serem submetidos a ambientes de trabalho danosos à saúde, pois medidas dessa natureza não garantem a fruição dos direitos fundamentais, podendo ter como consequências muitas vidas humanas, como o que aconteceu recentemente com Brumadinho.

Nessa esteira, a doutrina dos direitos fundamentais que reconhece a proteção estatal na efetividade de direitos de segunda e terceira dimensões é o verdadeiro pressuposto para o exercício (real) da liberdade, tanto na esfera privada quanto em âmbito público.

São os fundamentos na teoria dos direitos humanos e no arcabouço protetivo jurídico-constitucional para desenvolver interpretações constitucionais que permitam o indivíduo contar com instrumentos aptos a viabilizar uma proteção constitucional para cotejo e enfrentamento de medidas estatais legislativas de redução da proteção

ambiental, garantindo-se o exercício do direito fundamental do meio ambiente do trabalho hígido e sadio.

Os institutos constitucionais, de parâmetros hermenêuticos e de fundamentos da sistemática de proteção de direitos e garantias fundamentais, da teoria dos direitos humanos em normas internacionais que abordam a proteção do indivíduo e do meio ambiente do trabalho são instrumentos aptos a garantir a tutela do meio ambiente do trabalho.

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 1º, inc. IV, ao enumerar os fundamentos da República Federativa do Brasil, destaca o valor social do trabalho. Além do fato de o valor social do trabalho ser um dos fundamentos da República, o art. 193 da mesma Constituição, é o artigo que abre o título sobre a Ordem Social, preceitua que a base da organização social é o primado do trabalho. Os dois preceitos constitucionais em tela (arts. 1º, inc. IV, e 193) demonstram a relevância que o trabalho possui para a sociedade e para cada indivíduo, o que é indicativo da questão da prioridade do trabalho como ponto de partida para interpretar a Constituição e as questões ambientais, sociais e econômicas que o Estado Brasileiro enfrenta.

Não se pode olvidar também que o trabalho é um dos fatores que leva uma sociedade à produção de riquezas. De fato, a existência de recursos naturais (que não faltam ao Brasil), de investimentos, de infraestrutura, de livre iniciativa e, principalmente, de trabalho são os fatores necessários para atividade produtiva e, por óbvio, toda sociedade busca a produção de riquezas segundo suas necessidades, o que viabiliza sua existência e organização, cumprindo enfatizar que tais riquezas produzidas, se distribuídas entre todos em consonância com a chamada justiça social, acabam por viabilizar a referida sociedade não somente na perspectiva econômica, mas até mesmo em termos éticos. Nesse sentido, como o trabalho é um valor social, há dever do Estado de garantir ao indivíduo trabalhador o direito de auferir parte dos resultados econômicos e de ter a saúde e integridade física protegidas no meio ambiente do trabalho, com o objetivo de proporcionar uma vida digna para cada integrante da sociedade.

Assim, a proteção do meio ambiente do trabalho (art. 200, inciso VIII, da Constituição da República) é uma das garantias constitucionais dos indivíduos que deve ser manejada para resistir e fundamentar mecanismos de impugnação à atuação erosiva do legislador brasileiro. Esse é um dos caminhos apontados pelo renomado professor Ingo Sarlet: “Finalmente, a perspectiva objetiva permite a tutela das garantias

institucionais, ou seja, a proteção de determinadas instituições de direito público e institutos de direito privado (sem desconsiderar aqui que o público e o privado se conectam e não constituem esferas isoladas) que, por sua relevância, necessitam ser protegidos contra a ação erosiva do legislador” (SARLET, 2015, p. 624).

Diante da indiscutível prática de desproteção de direitos fundamentais e valores constitucionais pelos Poderes Legislativo e Executivo, como é o caso do meio ambiente do trabalho com a edição da Lei da Reforma Trabalhista, é imperiosa a atuação de instituições democráticas com todo o aparato da Jurisdição Constitucional e da Hermenêutica Jurídica, com a viabilização de um verdadeiro dirigismo constitucional para a proteção do meio ambiente do trabalho. É relevante destacar exemplos de soluções que geram modelos de intervenção do Estado Democrático de Direito na proteção e afirmação de direitos fundamentais ambientais, como é o Termo de Cooperação Técnica firmado entre o Ministério Público do Trabalho e o Estado do Amazonas no ano de 2011, com o desiderato de cumprimento da legislação trabalhista e ambiental pelas Associações Folclóricas Caprichoso e Garantido para a realização do Festival Folclórico de Parintins (ver anexo).

Dirigismo constitucional e controles de convencionalidade e de constitucionalidade

A proteção da ordem pública do meio ambiente do trabalho gravita em três eixos temáticos: (I) meio ambiente do trabalho, princípios ambientais e proteção ambiental; (II) dirigismo constitucional, sistemática de proteção de direitos fundamentais, parâmetros de interpretação constitucional e controle de constitucionalidade; e (III) proteção internacional de direitos humanos e controle de convencionalidade. Com base nessas linhas temáticas da pesquisa, foram feitos levantamentos iniciais de autores cujas obras permeiam os elementos de estudo na proposta aqui apresentada.

Quanto ao primeiro eixo ou grupo temático, não se pode deixar de registrar que o meio ambiente é uno e indivisível, nele compreendido o aspecto do meio ambiente do trabalho. E como o meio ambiente do trabalho está inserido no ambiente em geral, nos termos do art. 200, inciso VIII, da Constituição Federal, não há como se falar em qualidade de vida se não houver qualidade de trabalho, nem se pode atingir o

meio ambiente equilibrado e sustentável, ignorando-se o aspecto do meio ambiente do trabalho (MELO, 2001, p. 70).

Ademais, o meio ambiente do trabalho adequado representa um direito difuso e fundamental do trabalhador, não se vinculando exclusivamente ao vínculo jurídico da relação de emprego. Nesse sentido, pode-se afirmar que o meio ambiente do trabalho adequado e hígido tem a natureza jurídica de um direito fundamental do trabalhador (MELO, 2008, p. 28).

Noutra medida, é preciso examinar a correta concepção de desenvolvimento sustentável como uma interação de fatores econômicos e ambientais. Realmente é como se o Direito ao Desenvolvimento Sustentável fosse um conjunto de premissas e normas jurídicas, aptas a criar mecanismos de crescimento econômico com proteção ambiental (ANTUNES, 2007, p. 16).

É importante ter a exata noção de que o meio ambiente não pode ser visto como um inimigo do avanço, mas como seu aliado, pois se o capitalismo depende da matéria-prima, que vem da natureza, a proteção ambiental é pressuposto do capitalismo e do desenvolvimento. Nesse sentido, o desenvolvimento econômico, com certeza, é inerente à natureza humana, mas não pode ser exercido contra o próprio homem. Para Fernandes (2009, p. 59), não se pode afastar o desenvolvimento da preservação ambiental.

Nesse contexto, é indubitável que, na seara do meio ambiente do trabalho, deve também existir a compatibilização do desenvolvimento com a preservação ambiental. Entretanto, no âmbito do Direito Ambiental do Trabalho, o princípio do desenvolvimento sustentável exige a compatibilização dos princípios do trabalho digno (valor social do trabalho) e da livre iniciativa, nos termos do art. 1º, inciso IV, da CRFB (FERNANDES, 2009, p. 60).

No tocante à proteção ambiental do trabalho, deve-se adotar uma lógica da precaução. Diante do risco de dano à saúde dos trabalhadores, mesmo diante da ausência de comprovação científica, medidas precaucionárias devem ser efetivadas, em respeito à incolumidade física e psíquica dos trabalhadores. Cabe aqui registrar, enfaticamente, que qualquer dano ou lesão decorrentes de condições inadequadas de trabalho irão repercutir diretamente na vida e na integridade física e mental dos obreiros. Nesse particular, realmente o princípio da precaução ganha relevo diante das questões inerentes a um meio ambiente do trabalho indene de riscos e danos à saúde e à vida do homem trabalhador (MELO, 2011, p. 124).

O princípio da prevenção, por sua vez, trabalha com o dano certo, ou seja, com o dano conhecido. Decerto que toda a ótica que norteia o Direito Ambiental, prioritariamente, está assentada na prevenção, uma vez que a degradação do meio ambiente, na maioria das vezes, é irreparável, não se conseguindo retornar ao *status quo ante*. Por conseguinte, todos os instrumentos ambientais devem ser utilizados, por meio de uma atuação estatal anterior à ocorrência da lesão ambiental (PADILHA, 2002, p. 97).

Ainda dentro dessa perspectiva, o princípio do poluidor-pagador, num contexto atual, exige a adoção de um procedimento que objetive combater práticas de redução de custos pela não internalização das variáveis externas da questão ambiental, significa a adoção de uma prática funesta de concorrência desleal conhecida como *dumping* ambiental (FERNANDES, 2009, p. 63). É certo que a globalização, no campo do Comércio Exterior, produziu efeitos positivos e negativos, como são exemplos as práticas comerciais desleais, que comprometem a produtividade e o bom desempenho do conjunto das empresas, levando muitas delas à falência além de produzir um elevado número de desempregados. É nesse contexto que se insere o *dumping* ambiental, diante do menor custo da produção, grandes conglomerados empresariais de alguns países ofertam no mercado internacional produtos com preço competitivo, mas isto em decorrência de práticas de agressões e danos ao meio ambiente, sem serem obrigados a devida prevenção reparação, ou melhor, sem observarem a internalização da variável ambiental.

Diante disso, é importante o manejo de instrumentos específicos e órgãos de gestão ambiental previstos no arcabouço preventivo e protetivo do ambiente laboral, para promover a proteção da saúde e da vida dos trabalhadores, adotando efetivamente uma lógica de prevenção e precaução de riscos e de acidentes de trabalho em respeito ao valor fundamental da vida humana e dos valores sociais do trabalho (art. 1º, incisos III e IV, da Constituição Federal). Nesse sentido, o Estado Brasileiro ainda conta com a edificação de um arcabouço normativo próprio, ante as peculiaridades do bem jurídico ora estudado, inclusive com uma legislação que estava gradativamente se especializando, em prol de efetivação de uma mudança de paradigma na proteção da saúde dos trabalhadores (ROCHA, 2013, p. 247).

Entretanto, no ano de 2017, foi editada a Lei da Reforma Trabalhista (Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017), a qual trouxe algumas regras que

oportunizam a possibilidade de precarização das condições do meio ambiente do trabalho dentro de um contexto de conduta estatal de redução protetiva e de retrocesso em políticas públicas sociais e ambientais. Assim sendo, é preciso estudar e apontar os prejuízos advindos com a Reforma Trabalhista à sociedade brasileira, em especial à sociedade amazonense, e as incompatibilidades com a Constituição da República Federativa do Brasil e com a ordem internacional de proteção de direitos humanos, visando a atenuar os perversos e deletérios efeitos da novel legislação no paradigma brasileiro de proteção ambiental do trabalho.

Nesse contexto, é indispensável a definição democrática de abordagens teóricas e científicas diante das alterações decorrentes da Lei n. 13.467/2017 no campo do Direito Ambiental do Trabalho, com base no dirigismo constitucional, em arguições de inconstitucionalidades e na fixação de parâmetros hermenêuticos, em prol da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Agora na abordagem do segundo grupo temático, não se pode esquecer que existe um sistema de proteção normativa e valorativa do ser humano, o qual se constitui como núcleo básico de todo o ordenamento jurídico brasileiro e também produz eficácia dirigente para o Estado, de atuação para realização dos princípios, objetivos e direitos fundamentais e fixa parâmetro de constitucionalidade material dos atos estatais. A eficácia irradiante dos direitos fundamentais conduz a interpretação das normas constitucionais com a vinculação dos particulares à sua observância e impõe deveres ao Estado de proteção e afirmação dos valores constitucionais. Decorre dessa imposição a necessidade de criação de organizações e procedimentos para efetividade dos direitos fundamentais em jogo (SARLET, 2011, p. 141-151).

Noutra perspectiva, sabe-se que a restrição de direitos fundamentais é possível e aceitável, afinal os direitos não são absolutos nem ilimitados. Os direitos garantidos mediante princípios são necessariamente restringíveis, porque seu grau de aplicabilidade depende das condições fáticas e jurídicas que se apresentam no caso concreto (ALEXY, 2008, p. 90). Daí decorre a importância de perquirir e estudar os limites fáticos e jurídicos das restrições aos direitos fundamentais e os critérios de ponderação (quando estão em rotas de colisão, à luz de casos concretos) a serem examinados na presente pesquisa.

Ora, assim como a lei pode restringir o âmbito de proteção de um direito fundamental, não se pode admitir que os direitos fundamentais

fiquem ao arbítrio do legislador. Há limites (formais e materiais) à atividade do legislador, para evitar que a lei, sob o pretexto de restringir, ponderar ou externar o conteúdo de um direito, acabe por aboli-lo. Dentre os limites materiais à restrição dos direitos, destaca-se a noção de proibição do retrocesso social. O princípio da vedação do retrocesso social, em um Estado Social e Democrático de Direito, é uma garantia institucional dentro de um determinado sistema concretizado pelo legislador ordinário a partir de direito fundamental reconhecido pela Constituição, inviabilizando que uma futura medida legislativa não possa suprimi-lo, reduzi-lo de modo arbitrário ou desproporcional, nem fazê-lo retroceder nos patamares de realização já alcançados, sob pena de inconstitucionalidade (CANOTILHO, 2003, p. 339-340).

Nessa esteira, não se pode deixar de examinar o epicentro axiológico da Constituição Federal de 1988, *in casu*, o princípio da dignidade humana (art. 1º, inciso III), o qual se constitui no fundamento material de toda a sistemática de proteção de direitos fundamentais. Destaca-se que o conceito de dignidade humana é impreciso, é “(...) de contornos vagos e imprecisos, caracterizado por sua ‘ambigüidade e porosidade’, assim como por sua natureza necessariamente polissêmica (...)” (SARLET, 2002, p. 58-59). Nesse contexto, a dignidade é uma categoria axiológica aberta, que não tem contornos definitivos, necessitando de definições em casos concretos.

A despeito dessa indefinição conceitual, o princípio da dignidade humana, com os contornos da CF/88, é norma jurídica e não mera declaração de conteúdo ético e moral, constituindo-se num valor jurídico fundamental da comunidade, informativo de toda a ordem constitucional. Nesse sentido, não apenas impõe um dever de abstenção, mas também condutas positivas tendentes a efetivar e proteger a dignidade do indivíduo, importando tanto em fundamento para a limitação de direitos fundamentais, como se revela um limite dos limites. Ademais, tem função instrumental integradora e hermenêutica – parâmetro para a interpretação, integração e aplicação de todo o ordenamento jurídico, impondo-lhe coerência interna (SARLET, 2002, p. 70-97).

Também não se pode esquecer que amplitude do princípio da dignidade humana engloba, necessariamente, o respeito e proteção à integridade física, psíquica e intelectual, e de tudo que esteja associado ao desenvolvimento da personalidade, mas também a garantia de condições justas e adequadas de vida. Ademais, a isonomia é um pressuposto essencial para o respeito à dignidade da pessoa humana (SARLET, 2002, p. 100-105).

A tutela da proteção ambiental pela intervenção estatal na realização de parâmetros constitucionais e até convencionais. É certo que o dirigismo constitucional que será defendido não pode ser o das décadas de 70 e 80 do século passado, o qual não mais existe. Entretanto, a constituição dirigente não morreu, pois ainda sobrevivem importantes dimensões de programaticidade e dirigismo constitucional, sendo um pouco mais orientadora que impositiva. Além disso, no contexto atual, deve-se destacar que presentes as Constituições, em especial as europeias, estão abertas a um grande esquema de proteção internacional de direitos humanos, transferindo a programaticidade aos textos normativos internacionais. Ora, desloca-se também o próprio dirigismo constitucional para as normas internacionais sobre direitos humanos (FERNANDES, 2017, p. 79-80).

Nesta seara de proteção internacional, passe-se a fazer uma análise do terceiro eixo temático, mencionando-se que a lei infraconstitucional da Reforma Trabalhista viola, no que tange à proteção do meio ambiente do trabalho, um extenso rol de compromissos internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil.

A Convenção n. 155 da Organização Internacional do Trabalho, que trata da saúde e segurança dos trabalhadores, ratificada pelo Brasil, é explícita em estabelecer o conceito de segurança e higiene no trabalho. Por meio dessa normativa, o país obrigou-se a formular e “colocar em prática” uma política nacional coerente em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores, com o objetivo de prevenir acidentes e doenças que decorram ou tenham relação com o trabalho, reduzindo ao mínimo possível as causas dos riscos. É o que decorre do art. 4:

Artigo 4

1. Todo Membro deverá, em consulta às organizações mais representativas de empregadores e de trabalhadores, e levando em conta as condições e a prática nacionais, formular, por em prática e reexaminar periodicamente uma política nacional coerente em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores e o meio ambiente de trabalho.
2. Essa política terá como objetivo prevenir os acidentes e os danos à saúde que forem consequência do trabalho, tenham relação com a atividade de trabalho, ou se apresentarem durante o trabalho, reduzindo ao mínimo, na medida que for razoável e possível, as causas dos riscos inerentes ao meio ambiente de trabalho.

Nesta linha protetiva do ser humano, vale repetir que a limitação razoável da jornada de trabalho figura como preceito da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, nestes termos: “Art. XXIV - Todo homem tem direito a repouso e lazer, inclusive a limitação razoável das horas de trabalho e férias remuneradas periódicas”.

O Estado Brasileiro ao ratificar o denominado Protocolo de San Salvador, também reconheceu o seguinte, em seu artigo 7:

[...] que o direito ao trabalho, a que se refere o artigo anterior, supõe que toda pessoa goze do mesmo em condições justas, equitativas e satisfatórias, para o que esses Estados garantirão em suas legislações, de maneira particular:

[...]

g) Limitação razoável das horas de trabalho, tanto diárias quanto semanais. As jornadas serão de menor duração quando se tratar de trabalhos perigosos, insalubres ou noturnos.

A previsão normativa acima do Protocolo de San Salvador concretiza o direito proclamado no artigo 5.1 da Convenção Americana dos Direitos Humanos, o denominado Pacto de San José da Costa Rica, segundo o qual “toda pessoa tem o direito de que se respeite sua integridade física, psíquica e moral”.

É indubitável que as convenções internacionais em questão possuem nítido caráter de convenções internacionais sobre direitos humanos, na medida em que prevê a implementação de políticas nacionais de prevenção dos riscos inerentes às atividades profissionais, em defesa da saúde e segurança dos trabalhadores, assumindo o conteúdo de salvaguarda à vida humana em face dos imperativos da atividade econômica. Vistas nessa perspectiva, tais tratados internacionais assumem no Brasil status hierárquico de normais supralegais, conforme os precedentes firmados pelo Supremo Tribunal Federal, nos julgamentos do RE n. 466.343, RE 349.703 e HC 87.585.

Portanto, essas normas internacionais desafiam a adoção de uma hermenêutica voltada a dela extrair a sua máxima eficácia como instrumento de concretização do direito fundamental à saúde e segurança dos trabalhadores (Constituição, art. 7º, XXII), a fim de viabilizar de garantir um sadio e adequado meio ambiente do trabalho. Nesse sentido, veja-se o trecho de ementa da decisão proferida pela 2ª Turma do Excelso STF, no julgamento do HC 91361, relatado pelo Ministro Celso de Mello, em que se discutiu a aplicação de dispositivos da Convenção Americana de Direitos Humanos:

HERMENÊUTICA E DIREITOS HUMANOS: A NORMA MAIS FAVORÁVEL COMO CRITÉRIO QUE DEVE REGERA INTERPRETAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. - Os magistrados e Tribunais, no exercício de sua atividade interpretativa, especialmente no âmbito dos tratados internacionais de direitos humanos, devem observar um princípio hermenêutico básico (tal como aquele proclamado no Artigo 29 da Convenção Americana de Direitos Humanos), consistente em atribuir primazia à norma que se revele mais favorável à pessoa humana, em ordem a dispensar-lhe a mais ampla proteção jurídica. - O Poder Judiciário, nesse processo hermenêutico que prestigia o critério da norma mais favorável (que tanto pode ser aquela prevista no tratado internacional como a que se acha positivada no próprio direito interno do Estado), deverá extrair a máxima eficácia das declarações internacionais e das proclamações constitucionais de direitos, como forma de viabilizar o acesso dos indivíduos e dos grupos sociais, notadamente os mais vulneráveis, a sistemas institucionalizados de proteção aos direitos fundamentais da pessoa humana, sob pena de a liberdade, a tolerância e o respeito à alteridade humana tornarem-se palavras vãs. - Aplicação, ao caso, do Artigo 7º, n. 7, c/c o Artigo 29, ambos da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica): um caso típico de primazia da regra mais favorável à proteção efetiva do ser humano.

Inaugurou-se, assim, no direito pátrio, a dupla compatibilidade vertical, segundo a qual toda lei ordinária, para ser tida como válida e/ou aplicável, deve observar a dupla compatibilidade vertical material, ou seja, deve ser compatível com a Constituição, assim como com os tratados de direitos humanos. O controle de convencionalidade, diversamente do que ocorre com o controle de constitucionalidade, não extirpa a norma contrária ao diploma internacional do ordenamento jurídico, mas paralisa a sua produção de efeitos. Deste modo, permanece vigente, porém sem eficácia em razão da sua invalidade. O controle de convencionalidade irradiaria sobre a norma incompatível com o tratado internacional uma eficácia paralisante (MAZUOLLI, 2011, p. 134).

Nesta análise da proteção da doutrina dos direitos humanos, chega-se ao pensamento jurídico que reconhece que é defeso ao legislador atuar com tendência de revogar ou anular medidas legislativas de proteção de direitos fundamentais, sob pena de tal produção legislativa ser inquinada de inconstitucionalidade por violação ao princípio da

vedação ao retrocesso social. O princípio do não retrocesso social está em perfeita harmonia com a proteção ambiental do trabalho. Além disso, conta com vasto respaldo em normas internacionais, tais como o art. 26 do Pacto de San José da Costa Rica que dispõe:

Artigo 26 - Desenvolvimento progressivo

Os Estados-partes comprometem-se a adotar as providências, tanto no âmbito interno, como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir PROGRESSIVAMENTE a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.

Na exata medida mesmo sentido estabelece o art. 2º, item 1 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais:

Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, PROGRESSIVAMENTE, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.

Na esteira de Canotilho (2003, p. 339-340), vejamos o que se entende por princípio do não retrocesso:

O princípio da proibição do retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado através de medidas legislativas deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas que, sem a criação de esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática em uma anulação, revogação ou aniquilação pura e simples desse núcleo essencial. A liberdade do legislador tem como limite o núcleo essencial já realizado.

O princípio da vedação ao retrocesso social tem como fundamentos os princípios do estado democrático e social de direito, da dignidade

humana, da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras dos direitos fundamentais, da confiança e da própria noção do mínimo essencial (BARROSO, 2001, p. 158-159). Acrescente-se ainda que o Supremo Tribunal Federal também já se posicionou sobre a aplicabilidade do princípio da vedação ao retrocesso social no ordenamento jurídico brasileiro, no julgamento do ARE 639.337.

Conclusão

Analisar o arcabouço normativo pátrio e internacional de proteção ambiental do trabalho para garantir a sadia qualidade de vida, por meio de uma intervenção estatal amparada na sistemática de proteção de direitos e garantias fundamentais, nas normas internacionais de direitos humanos e na construção de uma interpretação apta a viabilizar a aplicação efetiva do princípio da vedação retrocesso social (ambiental) para neutralizar os feitos da Lei da Reforma Trabalhista na seara da proteção ambiental do trabalho.

Em razão dos debates temáticos, apresentaram-se as questões fundantes do trabalho e chegou-se à construção de respostas e proposições no sentido de edificar padrões hermenêuticos de constitucionalidade e de convencionalidade para evitar e invalidar medidas legislativas de esvaziamento da proteção ambiental do trabalho, partindo do objeto de estudo específico atinente às reformas realizadas pela Lei n. 13.467/2017 quanto às normas ambientais do trabalho (regras que flexibilizam, por meio da prevalência do negociado sobre o legislado, limites de jornada de trabalho, intervalo intrajornada, enquadramento do grau de insalubridade e prorrogação de jornada em ambientes insalubres, sem licença prévia da autoridade competente).

A análise crítica do teor do parágrafo terceiro do art. 8º da CLT combinado com o parágrafo primeiro do art. 611-A, da Lei 13.467/2017, os quais apontam no sentido da desconstitucionalização da interpretação dos acordos coletivos e das convenções coletivas, de modo a realizar uma verdadeira volta ao Direito Civil clássico e aos seus mecanismos tradicionais de validação dos negócios jurídicos, não se sobrepõe ao microsistema de proteção constitucional ambiental do trabalho, não podendo ser afastada quando da validação e interpretação de instrumentos negociais coletivos.

A tentativa de flexibilização incondicionada de regras ambientais do trabalho, mediante o que dispõe o parágrafo segundo, do art. 611-A,

da Lei n. 13.467/2017, deverá ser frustrada com base no fundamento do princípio da vedação do retrocesso social e, conseqüentemente, com a lógica dos mecanismos compensatórios.

É latente que a legislação da reforma trabalhista pode prejudicar o desenvolvimento do Estado brasileiro, gerando prejuízos de ordem social, com aumento de demandas para a saúde pública e previdência e assistências sociais, além de prejudicar os desenvolvimentos nacionais e regionais;

Por fim, é imprescindível a intervenção estatal na tutela do meio ambiente do trabalho para garantia da sadia qualidade de vida e a necessidade de aplicação efetiva do princípio da vedação do retrocesso social (ambiental) como parâmetro de constitucionalidade e/ou de convencionalidade para evitar e combater reformas legislativas precarizantes no arcabouço protetivo ambiental.

Referências

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 10. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

BARROSO, Luis Roberto. *Direito Constitucional e a efetividade das normas*. 5. ed. Rio de Janeiro, Renovar, 2001.

BITTAR, Eduardo C. B. *Metodologia da Pesquisa Jurídica*. Saraiva: São Paulo, 2017.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 22 mar. 2019.

_____. *Lei n° 13.467*, de 31 de agosto de 1981. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e as Leis nos 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm>. Acesso em: 24 mar. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus n° 87.585*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <www.stf.jus.br/portal/inteiroteor/obterinteiroteor.asp?id=597891>. Acesso em: 22 mar. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus nº 91.361*. Relator: Ministro Celso de Melo. Disponível em: <redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=573717>. Acesso em: 22 mar. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 349.703*. Relator: Ministro Carlos Brito. Disponível em: <redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595406>. Acesso em: 22 mar. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 466.343*. Relator: Ministro Cezar Peluso. Disponível em: <stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=595444>. Acesso em: 22 mar. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário com Agravo nº 639.337*. Relator: Ministro Cezar Peluso. Disponível em: <redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428>. Acesso em: 22 mar. 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

FERNANDES, Bernardo Golçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

FERNANDES, Fábio. *Meio ambiente geral e meio ambiente do trabalho: uma visão sistêmica*. São Paulo: LTr, 2009.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Dias. *(RE) Pensando a Pesquisa Jurídica*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2013.

MAZZUOLLI, Valério de Oliveira. *O controle jurisdicional da convencionalidade das leis*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

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

_____. Meio ambiente do trabalho e greve ambiental. *Revista Anamatra*, Ano XVIII, n.54, 47-53, janeiro-junho 2008.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Americana de Direitos Humanos*. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 22 mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de direitos*

econômicos, sociais e culturais, “Protocolo de San Salvador”. Disponível em: <http://www.cidh.org/basicos/portugues/e.protocolo_de_san_salvador.htm>. Acesso em: 22 mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção n° 155 - Segurança e saúde dos trabalhadores*. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/legislacao/convencoes/cv_155.asp>. Acesso em: 22 mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral: Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/217\(III\)&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/217(III)&Lang=E)>. Acesso em: 23 mar. 2019.

PADILHA, Norma Sueli. *Do meio ambiente do trabalho equilibrado*. São Paulo: LTr, 2002.

PINTO, Renan Freitas, SOUZA, Devyd Spencer R de e TELLES, Tenório. *Teoria crítica e Adorno ideias em constelação*. Manaus: Valer, 2015.

ROCHA, Julio Cesar de Sá da. *Direito ambiental do trabalho: mudanças de paradigma na tutela jurídica à saúde do trabalhador*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais em espécie. In: SARLET, Ingo Wolfgang. MARINONI, Luiz Guilherme. MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

**ANEXO: EXEMPLO DE CLÁUSULA SOCIAL NO FESTIVAL DE
PARINTINS TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**

**TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA QUE, ENTRE SI, CELEBRAM
O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, POR INTERMÉDIO DA
PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 11ª REGIÃO E O
ESTADO DO AMAZONAS, POR INTERMÉDIO DA SECRETARIA DE
ESTADO DA CULTURA**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO – PROCURADORIA
REGIONAL DO TRABALHO DA 11ª REGIÃO, no ato representado
por seu Procurador-Chefe, Jorsinei Dourado do Nascimento, e
o ESTADO DO AMAZONAS - Secretaria de Cultura do Estado do
Amazonas, representada, no ato, por seu Secretário, Robério Braga.**

**CONSIDERANDO que a Constituição Federal de 1988, em seu
artigo 7º, inciso I, estabelece como direito dos trabalhadores a
redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de
saúde, higiene e segurança.**

CONSIDERANDO que o meio ambiente equilibrado é direito de todos.

**CONSIDERANDO que é dever do Poder Público e da coletividade
defender e preservar o meio ambiente, nele incluído o do trabalho
(art. 200, VIII, da CF/88), para as presentes e futuras gerações.**

**CONSIDERANDO, ainda, que a Constituição da República de 1988,
em seu artigo 227, estabelece como dever da família, da sociedade
e do Estado, com absoluta prioridade, assegurar à criança e ao
adolescente, entre outros, o direito à educação e à profissionalização,
colocando-os a salvo de toda forma de exploração.**

**CONSIDERANDO que as Associações Folclóricas Boi Garantido
e Boi Caprichoso, firmaram com este MINISTÉRIO PÚBLICO DO
TRABALHO – PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 11ª
REGIÃO, diversos TERMOS DE AJUSTE DE CONDOTA, objetivando
adequar o meio ambiente de trabalho às normas de saúde,
segurança e higiene, bem como não contratar mão-de-obra de
crianças e adolescentes menores de 16 (dezesesseis) anos de idade.**

**CONSIDERANDO que o ESTADO DO AMAZONAS, por intermédio
da SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA, firmou convênio com
as Associações Folclóricas Boi Garantido e Boi Caprichoso, tendo**

como objeto o repasse de recursos financeiros para a realização do Festival, na cidade de Parintins.

CONSIDERANDO a necessidade de condicionar o recebimento dos recursos financeiros, pelas Associações Folclóricas Boi Garantido e Boi Caprichoso, ao cumprimento dos TERMOS DE AJUSTE DE CONDOTA firmados pelas mesmas com o MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO – PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 11 REGIÃO.

RESOLVEM assumir o compromisso expresso no presente TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA, de acordo com as seguintes cláusulas:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O presente TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA tem por finalidade condicionar o repasse de recursos financeiros às Associações Folclóricas Boi Garantido e Boi Caprichoso ao cumprimento dos TERMOS DE AJUSTE DE CONDOTA N° 44/2006, 45/2006, 38/2008, 92/2009, 93/2009, 40/2010 e 41/2010, firmados pelas referidas agremiações com o MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO – PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 11ª REGIÃO.

CLÁUSULA SEGUNDA - DAS OBRIGAÇÕES DO ESTADO DO AMAZONAS - SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA

A) Condicionar o pagamento da 2ª e da 3ª parcela dos convênios firmados com as Associações Folclóricas Boi Garantido e Boi Caprichoso, ao aval do MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO – PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 11ª REGIÃO, dando conta do cumprimento das cláusulas constantes dos TERMOS DE AJUSTE DE CONDOTA N° N° 44/2006, 45/2006, 38/2008, 92/2009, 93/2009, 40/2010 e 41/2010 firmados perante o Parquet.

B) Reverter os recursos financeiros destinados às Associações Folclóricas Boi Garantido e Boi Caprichoso, caso reste comprovado o descumprimento dos TERMOS DE AJUSTE DE CONDOTA N° N° 44/2006, 45/2006, 38/2008, 92/2009, 93/2009, 40/2010 e 41/2010, ao FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR -FAT.

CLÁUSULA TERCEIRA - DAS OBRIGAÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO – PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 11ª REGIÃO

A) Verificar o cumprimento das obrigações sociais e trabalhistas assumidas pelas Associações Folclóricas Boi Garantido e Boi Caprichoso, nos TERMO DE AJUSTE DE CONDUTA N° 44/2006, 45/2006, 38/2008, 92/2009, 93/2009, 40/2010 e 41/2010, informando ao ESTADO DO AMAZONAS – SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA.

B) Verificar, em caso de descumprimento das cláusulas dos TERMOS DE AJUSTE DE CONDUTA N° 44/2006, 45/2006, 38/2008, 92/2009, 93/2009, 40/2010 e 41/2010, a reversão do repasse dos recursos financeiros ao FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR – FAT.

CLÁUSULA QUARTA – DA DURAÇÃO DO TERMO DE COOPERAÇÃO

Pela sua natureza, o presente Termo tem duração indeterminada, com cláusulas de compromisso vigorando a partir da data de sua assinatura;

CLÁUSULA QUINTA – DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

O presente Termo será divulgado por todos os compromissados, em conjunto ou isoladamente;

Por estarem os compromissados de pleno acordo, assinam o presente TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA em 02 (duas) vias de igual teor

Manaus, Amazonas, xxx de xxx de 2011.

**Jorsinei Dourado do Nascimento
Ministério Público do Trabalho
Procuradoria Regional do Trabalho da 11ª Região**

**Robério Braga
Estado do Amazonas
Secretaria de Estado da Cultura**

A GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS E O ASSÉDIO MORAL (O BULLYING NO LOCAL DE TRABALHO): UM ESTUDO COMPARATIVO

Marcia Cristina Nery da Fonseca Rocha Medina¹²

¹² A autora é professora de Direito do Trabalho da Escola de Direito da Universidade do Estado do Amazonas e Doutoranda do DINTER UEA/USP.

Introdução

O surgimento das economias de escala com a revolução industrial e o modo de produção em massa propiciou o aparecimento de questões tais como: eficiência, processos de produção e redução de custo (BATEMAN e SNELL, 1998). Foi o começo para o que temos hoje: um trabalho cada vez mais se subordinando ao capital, tendo em vista a busca constante de retorno maior para remunerar este mesmo capital gerando um acúmulo de atribuições para um mesmo empregado e criando um clima de competição entre os empregados de uma mesma empresa (MARTININGO FILHO e SIQUEIRA, 2008).

Afinal, as empresas exigem dos empregados profunda interação entre os seus objetivos e, para que isso ocorra, são implementados meios de controle, criando tensões e com exigências cada vez maiores sobre os mesmos. Assim, o apelo à subjetividade do indivíduo é uma constante tornando-se necessário investir cada vez mais na motivação e no desenvolvimento das qualidades pessoais de cada um (NEVES, 2006). Para Hirigoyen (2001, p. 98), “os procedimentos perversos de um indivíduo podem, então, ser utilizados deliberadamente por uma empresa que espere deles tirar um melhor rendimento”. Este cenário favorece o aparecimento da violência psicológica no ambiente de trabalho que, ao ser aplicada de modo reiterado, pode conduzir à configuração do assédio moral (SOBOLL, 2008).

Sob a perspectiva do funcionário, os estudos sobre assédio moral de Marie-France Hirigoyen apontam para os efeitos danosos, tais como: lesar a personalidade, a dignidade e/ou a integridade física ou psíquica do agredido. Este, muitas vezes, vê a degradação do ambiente laboral e seu emprego ser colocado em perigo. A autora apresenta que o assédio moral pode ser identificado pelas práticas do líder como forma de impedimento à reação do funcionário, que incluem: a recusa de comunicação direta, a desqualificação, o descrédito, o isolamento, o vexame, a indução ao erro e o assédio sexual. Aponta, como ponto de partida do assédio, a luta pelo poder e o abuso deste (HIRIGOYEN, 2001).

Observando as diferenças apontadas, constata-se que o leigo não tem condições de diferenciar as espécies e por isso os atores sociais acabam por denominar todas as formas de violência psicológica como assédio moral (SOBOLL, 2008), desta maneira é importante distinguir os comportamentos individuais dos gestores, bem como as políticas e práticas de recursos humanos nas organizações que podem delimitar o exercício abusivo do poder diretivo.

A fim de identificar as condutas de assédio moral nas organizações, foi realizado um estudo comparativo, por meio da percepção dos funcionários com relação ao comportamento da liderança. Para isso, utilizamos 4 empresas que possuem processos trabalhistas caracterizadas como assédio moral. Para contrapor esses casos, buscamos a percepção dos funcionários em empresas que são consideradas referência base na classificação do Guia das 150 MELHORES EMPRESAS PARA SE TRABALHAR, Progep/FIA (2018). Também buscou-se mapear as políticas e práticas de gestão de pessoas utilizadas nessas empresas versus aquelas selecionadas pelo Guia das 150 Melhores Empresas para Trabalhar.

O contexto e as instituições

Quando estudamos assédio moral não podemos deixar de considerar a influência das características culturais do país, da organização e especialmente das leis que regem o comportamento dos indivíduos. Neste sentido, Schneider (2011) nos traz algumas reflexões com relação ao tipo de capitalismo que encontramos nos países latino americanos. O Brasil, apesar dos estudos sobre o tema ainda serem iniciais, apresentam algumas das características apresentadas pelo autor, em especial aquelas relacionadas às relações de trabalho.

O processo de industrialização no Brasil foi fortemente marcado pela presença empresas familiares e investimentos estrangeiros por meio de capital e/ou a participação de empresas multinacionais. Não podemos esquecer que a formação do mercado de trabalho no Brasil formado com a presença de ex-escravos e imigrantes e sua regulamentação sofreram, e ainda sofrem, grandes influências da política e economia local (DEDECCA, 2004). Não se pode deixar de atentar que os marcos históricos, colonização, golpe militar e as regulamentações influenciaram e influenciam o comportamento dos líderes e a relação de poder e autoridade. Não é de se estranhar que as organizações no Brasil sofram a influência do contexto. Wood, Tonelli e Cook (2011) apresentam a evolução das diferentes fases que a gestão de pessoas passou no Brasil entre os anos de 1950 a 2010.

Desta maneira, a classificação de DiMaggio e Powell (1983) sobre o isomorfismo institucional, isto é, a forma como as organizações definem suas políticas e práticas se faz ainda muito atual. Para o autor, as empresas podem apresentar três tipos de isomorfismo: o coercitivo, o normativo e o mimético.

“O isomorfismo coercitivo resultado das pressões ao mesmo tempo formais e informais exercidas sobre as organizações por outras organizações das quais dependem e por expectativas culturais da sociedade em que as organizações atuam” (DIMAGGIO e POWELL, 1983, p. 80). O mimético pode surgir das incertezas do mercado. As organizações copiam práticas de outras organizações, segundo os autores, devido ao ambiente de incerteza que essas organizações se apresentam. “Os modelos podem ser difundidos de uma forma não intencional, de modo indireto, por meio da transferência ou rotação de funcionários, ou de forma explícita por organizações como firmas de consultorias” (DIMAGGIO e POWELL, 1983, p. 80). Ainda segundo os autores, o isomorfismo normativo provém principalmente da profissionalização, da educação formal que se apoia em uma base cognitiva produzida por especialistas universitários. Também é influenciada pelas redes e/ou associação de profissionais, metodologias e/ou modelos consultivos de benchmarking “melhores práticas” que perpassam as organizações.

Assédio moral

Os estudos sobre o fenômeno iniciam nos países escandinavos na década de 80 e a motivação, segundo Freitas, Heloani e Barreto (2008), estaria baseada nas seguintes suposições: a sociedade estabelece o ambiente social e político que tende a proteger mais ao homem do que a propriedade; a legislação deve ter um caráter preventivo e o fato de que as empresas devem prestar contas à sociedade de seus atos.

O assédio moral no trabalho é estudado em vários países contudo foram adotadas outras terminologias para tratar do mesmo fenômeno: na Suécia e na Inglaterra, mobbing; nos EUA, assédio moral; na Espanha, psicoterror ou assédio moral; na França, harcèlement moral, no Japão, Ijim, e no Brasil, assédio moral, embora alguns autores diverjam com relação a este termo (MARTININGO FILHO e SIQUEIRA, 2008).

Estudos realizados neste campo, em especial realizado pela médica francesa Marie-France Hirigoyen, concluíram que a prática do assédio moral tem como consequências imediatas lesar a personalidade, a dignidade e/ou à integridade física ou psíquica do agredido. Este, muitas vezes, vê a degradação do ambiente laboral e seu emprego ser colocado em perigo. Detalhando quem é visado e quem é o autor da agressão, a autora caminha para as diversas formas de impedimento de

reação, que incluem: a recusa de comunicação direta, a desqualificação, o descrédito, o isolamento, o vexame, a indução ao erro e o assédio sexual. Aponta como ponto de partida do assédio, a luta pelo poder e o abuso deste, descrevendo os procedimentos existentes em empresa, cujos responsáveis que não tomam nenhuma atitude, bem como os procedimentos utilizados por aquelas que estimulam os métodos perversos (HIRIGOYEN, 2001).

Políticas e práticas de gestão de pessoas

Para Fischer (2002), o modelo de gestão de pessoas é a forma como a empresa se organiza para gerenciar e orientar o comportamento humano no trabalho. Dessa maneira, esta define os princípios, estratégias, políticas e práticas, ou processos de gestão, bem como o estilo de atuação dos gestores que irão direcionar o comportamento dos funcionários. O contexto, relações com o mercado interno e externo e, o ambiente em que a organização está inserida, influenciam a definição desse modelo. Assim, segundo o autor, o modelo de gestão de pessoas pode ser traduzido na busca de padrões de comportamento coerentes com o negócio da empresa.

De acordo com Demo (2012), quatro são as razões pelas quais a formulação de políticas de Gestão de Pessoas é necessária para promover a sinergia entre a organização e seus membros:

- a) informar os membros da organização sobre o tipo de tratamento, condições de trabalho, recompensas e oportunidades que eles podem esperar da organização;
- b) prover guias comportamentais para os gestores;
- c) definir oportunidades, responsabilidades e autoridades entre setores;
- d) permitir que os objetivos da gestão de pessoas sejam definidos e estejam relacionados aos objetivos da organização.

Para Singar e Ramsden (1972), citados por Demo (2012, p. 98), política organizacional pode ser definida como “estabelecimento de princípios para a conduta de uma empresa, um curso geral de ação, na qual certas práticas são trabalhadas em conjunto, de maneira construtiva, para atingir determinados objetivos”. Para Armstrong (2009), as políticas de Gestão de Pessoas definem o posicionamento, as expectativas e os valores da organização, em especial, quanto à forma de tratamento dos indivíduos, bem como as ações dos gestores.

Apesar da diferença existente na estratégia de gestão de pessoas adotada pelas organizações, é possível identificar similaridades nos

modelos adotados. Essas similaridades, e/ou escolhas do melhor modelo que atenda às necessidades da organização podem ser classificadas sobas perspectivas: universalista, contingencial e configuracional e contextual (DELERY e DOTY, 1996; MARTÍN-ALCÁZAR et al., 2005). A perspectiva universalista está pautada no uso das melhores práticas de mercado ('best practices') como uma interação linear entre a estratégia organizacional e as práticas de gestão de pessoas utilizadas. Esta linha defende que algumas práticas de RH são sempre melhores do que outras e que todas as organizações podem adotá-las.

A perspectiva contingencial apresenta que para serem efetivas, as políticas de gestão de pessoas precisam ser consistentes com os outros aspectos da organização. Nessa perspectiva, as práticas são desenhadas base o contexto da organização e são definidas individualmente e relacionam-se com a estratégia do negócio visando impulsionar os objetivos organizacionais. Martín-Alcázar et al. (2005) defendem que na perspectiva contingencial a relação entre a variável dependente (performance organizacional) e as variáveis independentes (práticas de gestão de pessoas) não são estáveis e dependerão da estratégia do negócio, dos fatores da organização (estrutura, tecnologia, tamanho e relações de poder) e os fatores externos a organização relacionados a macroeconomia, força de trabalho, mudanças tecnológicas, etc.

A perspectiva contingencial apresenta que para serem efetivas, as políticas de gestão de pessoas precisam ser consistentes com os outros aspectos da organização. Nessa perspectiva, as práticas são desenhadas base o contexto da organização e são definidas individualmente e relacionam-se com a estratégia do negócio visando impulsionar os objetivos organizacionais. Martín-Alcázar et al. (2005) defendem que na perspectiva contingencial a relação entre a variável dependente (performance organizacional) e as variáveis independentes (práticas de gestão de pessoas) não são estáveis e dependerão da estratégia do negócio, dos fatores da organização (estrutura, tecnologia, tamanho e relações de poder) e os fatores externos a organização relacionados a macroeconomia, força de trabalho, mudanças tecnológicas, etc.

A perspectiva configuracional está pautada no princípio holístico e de 'equifinalidade' segundo Delery e Doty (1996) para identificar múltiplas configurações que podem ser combinadas de diferentes maneiras visando à eficiência organizacional. Segundo Martín-Alcázar et al. (2005), essa perspectiva defende a criação de um sistema de RH, conjunto de práticas que se relacionam de forma sinérgica. Esse

sistema deve ser consistente com o ambiente e a organização e também deve apresentar coerência interna.

O modelo de gestão de pessoas estratégica (SHRM), por meio da perspectiva configuracional (DELERY e DOTY, 1996, MARTIN-ALCÁZAR et al., 2005), defende que a definição das políticas e práticas é feita de forma relacionada e integrada, é chamado, então, de sistema de RH: conjunto de políticas e práticas que se inter-relacionam entre si e também com a estratégia do negócio (BECKER, HUSELID e ULRICH, 2001). Um sistema de RH não é meramente um conjunto de políticas e práticas de RH, mas um pacote dinâmico que é deliberadamente desenhado para atingir os objetivos organizacionais (DELERY, 1998; WRIGHT e BOSWELL, 2002). As políticas são como os princípios e diretrizes que balizam as decisões e comportamentos da organização e das pessoas em sua relação com a organização. As práticas são os diversos tipos de procedimentos, métodos e técnicas utilizados para a implementação de decisões e para nortear as ações no âmbito da organização e em sua relação com o ambiente externo (DUTRA, 2002). Assim, para atingir os objetivos organizacionais por meio da performance dos funcionários o sistema de RH requer não somente políticas, mas também a determinação de agir, que pode ser identificada por intermédio das práticas utilizadas (GRATTON e TRUSS, 2003).

Na gestão estratégica de pessoas (SHRM) as práticas individuais de gestão de pessoas não funcionam isoladamente, mas seus resultados são atingidos em conjunto uma vez que os funcionários são expostos a todas elas simultaneamente (WRIGHT e BOSWELL, 2002; WEI, 2006). O resultado de uma prática depende de sua relação sinérgica com as outras no sistema de práticas selecionado pela organização. A relação sinérgica pode ser observada quando diferentes práticas atingem resultados superiores quando trabalham de forma integrada. É menos importante para uma organização que ela tenha uma prática considerada pelo mercado como referência ('best practice') se ela não se relacionar com as demais práticas para atingir os objetivos organizacionais (DELERY, 1998).

Metodologia

Para conseguir atingir os objetivos do estudo, utilizamos o estudo de caso já que a real situação das empresas estudadas não estava sob o domínio do pesquisador, favorecendo a compreensão das dinâmicas do estudo proposto.

De acordo com Yin (2004), um desenho de estudo de caso deve ser considerado quando:

- A) o foco do estudo é responder a perguntas do tipo “como” e “por que”;
- B) você não pode manipular o comportamento dos envolvidos no estudo;
- C) você quer cobrir condições contextuais porque acredita que elas são relevantes para o fenômeno em estudo;
- D) os limites não são claros entre o fenômeno e o contexto.

A fim de vincular as políticas e práticas ao contexto extraído pela percepção dos funcionários, utilizaremos as definições e os contextos apresentados em estudos preliminares e presentes na revisão de bibliografia, assim como o questionário apresentado pelas Melhores Empresas para Trabalhar (MILES e HUBERMAN, 1994).

O estudo de caso, neste aspecto, foi exploratório. Nesse tipo de estudo de caso, se procura responder a uma pergunta que visa explicar os supostos elos causais em intervenções da vida real que são muito complexas para a pesquisa ou estratégias experimentais. Na linguagem de avaliação, as explicações ligariam o resultado da entrevista aos efeitos esperados pelas políticas e práticas das empresas e setores encontrados (YIN, 2004).

Este tipo de estudo de caso é usado para explorar as situações em que a intervenção que está sendo avaliada não tem um conjunto único e claro de resultados (YIN, 2004).

Para a análise dos dados qualitativos, o presente trabalho usou a abordagem proposta por Bardin (2011) denominada “análise de conteúdo”, sintetizada por Bernard Berelson (1952, p. 18) como “uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto das comunicações” e cujo objetivo é interpretar essas mesmas comunicações. Tal técnica de investigação é composta, de forma macro e resumida, por três fases: 1) pré-análise; 2) exploração do material; e 3) tratamento dos dados e interpretação. Para este último estágio, em particular, a codificação dos dados assume função trivial, uma vez que sem isso é mais difícil transformar dados brutos em resultados coerentes e válidos. Após este processo, Bardin (2011) aponta outros três procedimentos para se chegar aos resultados: análise categorial dos dados (ordenação dos elementos em diferentes “gavetas” de conteúdo), inferência (operação que permite a passagem de descrições para interpretações) e interpretação (significação conferida às características contidas no texto e condensadas após tratamento).

A fonte dos dados qualitativos foi primária visto que é resultante dos estudos dos 12 casos encontrados no período de 2013-2018 dos

processos por assédio moral em trâmite na 1a. Vara do Trabalho de Manaus – TRT da 11a. Região.

Como fonte dos dados secundária tivemos as respostas apresentadas na pesquisa *Melhores Empresas para Você Trabalhar* realizada pela FIA - Fundação Instituto de Administração (São Paulo).

O universo era de 235 processos em tramite na 1a. Vara do Trabalho de Manaus no período de 2013-2018 e a amostra foi de 12 casos (5,1%).

Resultados

Dos 235 processos trabalhistas com a temática assédio moral presentes na 1ª. Vara do Trabalho de Manaus vinculada ao Tribunal Regional do Trabalho da 11ª. Região (TRT) no período de 2013 a 2018, 12 são contra Instituições Financeiras Privadas. Foram selecionados estes 12 casos praticados por instituições financeiras em um total de 4 Instituições. Destes casos encontramos o seguinte resultado:

Instituição financeira	A	B	C	D	Total
Nº de casos	6	1	2	3	12

		Instituições financeiras			
		A	B	C	D
Motivação		A	B	C	D
1	Constrangimento abusivo para satisfação de metas inatingíveis	3			
2	Constrangimento abusivo para satisfação de metas inatingíveis e em razão do transporte de valores	1	1	1	
3	Constrangimento abusivo para satisfação de metas inatingíveis, cobranças excessivas, humilhações	2			
4	Constrangimento abusivo em razão de afastamento por motivo de saúde			1	
5	Problemas de relacionamento com a gerência – práticas constrangedoras e vexatórias				2
6	Constrangimento razão do transporte de valores e prisão				1
TOTAL		6	1	2	3

Processos contra a instituição A:

Caso 1 – Ajuizamento 26/08/14

Alegação: Constrangimento abusivo para satisfação de metas inatingíveis

Tempo de casa: 5 anos e 3 meses

Caso 2 – Ajuizamento 18/03/15

Alegação: Constrangimento abusivo para satisfação de metas inatingíveis

Tempo de casa: 8 anos

Caso 3 – Ajuizamento 26/02/16

Alegação: Constrangimento abusivo para satisfação de metas inatingíveis e em razão do transporte de valores

Tempo de casa: 10 anos e 9 meses

Caso 4 – Ajuizamento 01/03/16

Alegação: Constrangimento abusivo para satisfação de metas inatingíveis, cobranças excessivas, humilhações

Tempo de casa: 11 anos e 4 meses

Caso 5 – Ajuizamento 09/01/17

Alegação: Constrangimento abusivo para satisfação de metas inatingíveis, cobranças excessivas, humilhações

Tempo de casa: 4 anos e 11 meses

Caso 6 – Ajuizamento 14/08/17

Alegação: Constrangimento abusivo para satisfação de metas inatingíveis

Tempo de casa: 6 anos e 4 meses

Processo contra a instituição B:

Caso 1 – Ajuizamento 10/03/16

Alegação: Constrangimento abusivo para satisfação de metas inatingíveis e em razão do transporte de valores

Tempo de casa: 2 anos e 4 meses

Processos contra a instituição C:

Caso 1 – Ajuizamento 22/01/14

Alegação: Constrangimento abusivo em razão de afastamento por motivo de saúde

Tempo de casa: 1 ano e 2 meses

Caso 2 – Ajuizamento 26/02/16

Alegação: Constrangimento abusivo em razão de diferenças no caixa

Tempo de casa: 1 ano e 5 meses

Processos contra a instituição D:

Caso 1 – Ajuizamento 30/05/14

Alegação: Problemas de relacionamento com a gerência – práticas constrangedoras e vexatórias

Tempo de casa: 7 anos

Caso 2 – Ajuizamento 30/05/14

Alegação: Problemas de relacionamento com a gerência – práticas constrangedoras e vexatórias

Tempo de casa: 7 anos

Caso 3 – Ajuizamento 30/05/14

Alegação: Constrangimento razão do transporte de valores e prisão

Tempo de casa: 7 anos

Assim, observamos que a percepção dos funcionários das empresas do setor financeiro acionadas na justiça do trabalho quanto a situações que os impelem a entender que sofreram assédio moral é de que a cobrança de metas, em suas opiniões inatingíveis, leva os gestores a agirem de forma abusiva com os mesmos em 75% dos casos.

Para Demo, Fernandes e Fogaça (2015), os valores organizacionais estão relacionados diretamente com as práticas de gestão de pessoas das organizações, formando o núcleo da cultura da organização.

Os funcionários de uma organização que estão submetidos a uma constante tensão que estimula a competição entre eles mesmos e, no caso, com outras agências bancárias não conseguem alcançar a sinergia necessária para o pensamento coletivo, ou mesmo do trabalho em equipe (MARTININGO e SIQUEIRA, 2008).

De acordo com Freitas (2013), as organizações ao exigirem engajamento maior que o previsto no contrato de trabalho não devolvem nada para os funcionários. Do que decorre a importância de se fazer o treinamento com os gestores, inclusive de gestão de pessoas, com a finalidade de conscientizar a todos sobre os direitos decorrentes das cobranças abusivas.

A pesquisa realizada pelo Progep/FIA em parceria com a revista Você S/A, avalia há mais de 10 anos, as práticas de gestão de pessoas em empresas instaladas no Brasil. Por meio de questionário respondido pelo RH, informações fornecidas pela empresa e avaliada por pesquisadores e jornalistas e pesquisa de clima respondida pelos funcionários, as

empresas que participam deste processo são classificadas em um ranking denominado “As 150 melhores empresas para você trabalhar”.

Participaram desta pesquisa 7 empresas do segmento bancário, com total de 289.654 funcionários declarados, deste total 250.273 funcionários responderam ao questionário. Do questionário composto por 72 assertivas, selecionamos aquelas na qual o respondente avalia o comportamento do seu gestor e/ou gestores da organização. As respostas eram apresentadas em escala de intensidade de 5 pontos (Discordo Plenamente a Concordo Plenamente). O índice a seguir apresenta o grau de concordância com a assertiva.

IQAT	ASSERTIVAS
82%	Minha equipe de trabalho considera meu chefe um líder de respeito e credibilidade
84%	Meu chefe sempre deixa claro o que espera do meu trabalho
82%	Tenho confiança naquilo que meu chefe diz
75%	Nesta empresa os chefes agem de acordo com o que dizem
75%	Meu chefe é coerente e usa o mesmo peso e a mesma medida nas suas decisões
85%	Minha equipe de trabalho tem um bom relacionamento com meu chefe
86%	Meu chefe conhece profundamente sua área de atuação
84%	As solicitações e orientações de minha chefia facilitam a realização do meu trabalho
82%	Meu chefe ouve e respeita a opinião da sua equipe
76%	Periodicamente recebo de meu chefe avaliações sobre meu desempenho
82%	As avaliações de desempenho recebidas do meu chefe contribuem para o meu desenvolvimento
82%	Os chefes sabem demonstrar como podemos contribuir com os objetivos da empresa

A fim de identificar a percepção dos funcionários com relação ao exercício abusivo do poder, identificamos na assertiva: “*Esta empresa oferece suporte se eu me sentir injustiçado no trabalho*”, que teve um índice de concordância de 69%.

Com relação às práticas adotadas pelas empresas para desenvolvimento da liderança e orientação com relação ao comportamento que os gestores devem ter na organização destacam-se: 100% das empresas utilizam ferramentas para avaliar seus líderes. 85% das empresas têm treinamentos específicos e/ou eventos específicos para desenvolver seus gestores.

Com relação à comunicação entre líder e liderado, as empresas declararam que todos os gestores são orientados formalmente sobre como dar feedback aos seus subordinados, desses 85% são cobrados a dar feedback aos seus subordinados há 3 anos e 71% há mais de 3 anos.

Com relação ao tema assédio moral e sexual, 100% das empresas possui canal de denúncia no qual todos os funcionários podem relatar situações inadequadas de forma sigilosa e segura. Essas empresas também desenvolveram programas para capacitação de todos os funcionários e terceiros a fim de disseminar as normas e procedimento do seu código de conduta. Dessas, 57% capacitaram os gestores a serem multiplicadores no código de conduta. E, do total de empresas, 57% dizem adotar programas específicos para prevenção de ocorrências de assédio moral ou sexual.

Considerações finais

Este capítulo visou apresentar a relação entre as práticas de gestão de desempenho e o assédio moral. A partir dos dados coletados nas ações por assédio moral apresentadas perante a 1ª Vara do Trabalho de Manaus, pertencente ao TRT da 11ª Região, encontrou-se 12 ações propostas contra as quatro maiores empresas do segmento bancário brasileiro, no período de 2013 a 2018.

E foi constatado, a partir dos dados da MEPT, que nenhuma destas empresas estão incluídas nos respondentes da pesquisa da FIA - Fundação Instituto de Administração do mesmo segmento.

Assim, um dos achados da pesquisa poderá indicar que as empresas que efetuam treinamentos com suas lideranças, possuem canais de denúncia ou mesmo oferecem suporte e capacitação para a promoção de um código de conduta, não são acionadas na Justiça do Trabalho em casos de assédio moral.

Tal achado poderá, também, indicar que as empresas acionadas não possuem tais práticas, servindo como sugestão para futuras pesquisas nas empresas que sofreram ações por assédio moral no trabalho.

Referências

ALBUQUERQUE, L. G. A Gestão Estratégica de Pessoas. In: *As Pessoas na Organização*. (Coord.) FLEURY, M. T. São Paulo: Editora Gente, 2002.

ALBUQUERQUE, L. G. Estratégia de Recursos Humanos e Competitividade. In: *Administração Contemporânea – Perspectivas Estratégicas*. (Org.) Falcão, M. M. V. & Oliveira, L. M. B. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

BARDIN, L. *Análise do conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2011.

BECKER, B. E., HUSELID, M. A. e ULRICH, D. *Gestão Estratégica de Pessoas com Scorecard*. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

BERELSON, BERNARD. *Content Analysis in Communication Research*. Glencoe, Ill.: The Free Press, 1952, p. 220.

BOXALL, P. e PURCELL, J. *Strategy and human resource management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008.

BOXALL, P., PURCELL, J. e WRIGHT. *The Oxford handbook of human resource management*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

DELERY, J. E. e DOTY, D.H. Modes of theorizing in strategic human resource management: tests of universalistic, contingency and configurational performance predictions. *Academy of Management Journal*, v. 39, n. 4, p. 802-835, 1996.

DELERY, J. E. *Issues of fit in strategic human resource management: implications for research*. Human Resource Management Review, 1998.

DEMO, Gisela, Fernandes, Thais e FOGAÇA, Natasha. (2017). A influência dos valores organizacionais na percepção de políticas e práticas de gestão de pessoas. REA. *Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre)*, v. 23, n. 1, 89-117. Disponível em: <<https://dx.doi.org/10.1590/1413-2311.093.57040>>.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. . *American Sociological Review*, v. 48, n. 2 (Apr., 1983), p. 147-160. Published by: American Sociological Association Stable.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisada: isomorfismo institucional e a racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *RAE*, v. 45, n. 02, p. 74-89, abr./jun., 2005.

DUTRA, J. *Gestão de pessoas: modelos, processos, tendências e perspectivas*. São Paulo: Atlas, 2002.

EINSENHARDT, K. M. Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.

FISCHER, A. L. Um Resgate Conceitual e Histórico dos Modelos de Gestão de Pessoas. In: *As Pessoas na Organização*. (Coord.) FLEURY, M. T. São Paulo: Gente, 2002.

- FREITAS, M. E. de (et al.). *Assédio Moral no Trabalho*. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- GRATTON, L. e TRUSS, C. The three-dimensional people strategy: Putting human resources policies into action. *Academy of Management Executive*, v. 17, n. 3, 74-86, 2003.
- MARTIN-ALCÁZAR, F., ROMERO-FERNANDEZ, P. & SANCHEZ-GARDEY, G. (2005). Strategic human resource management: integrating the universalistic, contingent, configurational and contextual perspectives. *Human Resource Management*, may, p. 633-659, 2005.
- MARTININGO F., A., e SIQUEIRA, M. V. S. S. Assédio Moral e Gestão de Pessoas: Uma análise do Assédio Moral nas Organizações e o Papel da Área da Gestão de Pessoas. [versão eletrônica]. *Revista de Administração Mackenzie*, v. 9, n. 5, p. 11-34, 2008.
- MARTINS, G. A. e THEÓPHILO, C. R. *Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas*. São Paulo: Atlas, São Paulo, 2009.
- MILES, M. B. e HUBERMAN, A. M. *Qualitative data analysis: an expanded sourcebook*. 2. ed. Thousand Oaks: Sage, 1994.
- PORTER, M. E. *Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior*. Rio de Janeiro, 1980.
- PORTER, M. E. *A vantagem competitiva das nações*. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Elsevier, Campus, 1989.
- PORTER, M. E. *Competição: estratégias competitivas essenciais*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- PRAHALAD, C. K. e HAMEL, G. *The core competence of the Corporation*. Harvard Business Review, 1990.
- PRAHALAD, C. K. e HAMEL, G. *Competindo pelo futuro*. Rio de Janeiro: Campus, 1995.
- PROGEP-FIA. *Pesquisa Melhores Empresas para Você Trabalhar*. São Paulo, 2018.
- SCHULER, R. S. e JACKSON, S. E. Linking Competitive Strategies with Human Resource Management Practices. *The academy of management executive*, v. 1, n. 3, p. 207-219, 1987.
- WEI, L. Strategic Human Resource Management: Determinants of Fit. *Research and Practice in Human Resource Management*, v. 14, n. 2, 49-60, 2006.

WRIGHT P. M., e BOSWELL W. R., Resource Management Research Desegregating HRM: A Review and Synthesis of Micro and Macro Human. *Journal of Management*, v. 28, p. 247, 2002.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS ECONÔMICOS, SOCIAIS, CULTURAIS E AMBIENTAIS

Túlio Macedo Rosa e Silva¹³

¹³ Mestre e Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo. Professor adjunto da Escola de Direito da Universidade do Estado do Amazonas. Juiz do trabalho.

Introdução

Paradoxalmente, o momento vivenciado pela sociedade nesse início de século XXI traz como certeza apenas incertezas. Incertezas na esfera política, na esfera econômica, na esfera social e, conseqüentemente, na esfera jurídica. Diante desse quadro, realizar previsões sobre os rumos que os setores da sociedade trilharão no futuro torna-se tarefa ingrata.

A proteção aos direitos humanos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais não fica alienada a esse contexto. A construção e o fortalecimento de uma rede de proteção desse grupo de direitos foram implementados ao longo da história da humanidade, prestigiando os valores da liberdade e da igualdade necessários ao completo desenvolvimento do ser humano.

No entanto, as mudanças decorrentes de novas formas de organização dos agentes sociais impõem desafios ao contínuo aprimoramento da proteção aos direitos humanos fundamentais, indicando a necessidade de reflexões a respeito do papel realizado pelos atores envolvidos na concretização desses direitos.

Dessa maneira, imprescindível é a análise das adversidades experimentadas ao longo do caminho de lutas por maior proteção e desenvolvimento dos direitos humanos fundamentais. Nesse sentido, o Poder Judiciário assume papel relevante no trabalho de contribuir para o aprimoramento da tutela desses direitos.

Terminologia

A defesa de alguns direitos básicos evoluiu ao longo dos anos e, com isso, a terminologia adotada para conceituar tais direitos sofreu transformações. Como expressões clássicas relacionadas ao presente tema podem ser citadas: direitos naturais¹⁴, direitos individuais¹⁵,

14 Expressão utilizada pelos jusnaturalistas para designar direitos associados à natureza humana. Essa definição é considerada obsoleta ao verificar-se a historicidade de cada um desses direitos, pois os direitos humanos são direitos conquistados. RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 23.

15 O termo “direitos individuais” é criticado porque abrange somente o conjunto de direitos conhecidos como de 1ª dimensão: direito à vida, à igualdade, à liberdade e à propriedade. Hoje, já existem os direitos de 3ª dimensão, que incluem os direitos ao meio ambiente equilibrado, por exemplo, e até discute-se a existência dos direitos de 4ª dimensão. Logo, não há como classificar direitos tão heterogêneos como “direitos individuais”.

liberdades públicas¹⁶, direitos públicos subjetivos¹⁷, direitos do homem¹⁸ e, por fim, direitos fundamentais do homem ou direitos fundamentais da pessoa humana.

Na mesma linha, Perez Luño lembra que a expressão “direitos humanos” aparece geralmente associada a outras denominações que, em princípio, parecem denominar realidades muito próximas. Entre essas expressões estão: direitos naturais, direitos fundamentais, direitos individuais, direitos subjetivos, direitos subjetivos públicos, liberdades públicas (PEREZ LUÑO, 2003, p. 30).

Todavia, todas essas expressões foram utilizadas em momentos históricos específicos, com o intuito de designar algumas situações jurídicas que não correspondem atualmente ao que se tem entendido como direitos humanos.

Apesar disso, a controvérsia doutrinária que figura em alguns estudos atuais sobre o tema está relacionada à identificação de diferenças entre as expressões direitos humanos e direitos fundamentais.

Perez Luño aponta que a expressão “direitos fundamentais”, *droits fondamentaux*, surge na França em 1770 em um movimento político e cultural que culminou com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. A expressão conseguiu posição de relevo na Alemanha, onde sob o título de *los Grundrechte* na Constituição de Weimar de 1919 construiu-se um sistema de relações entre o indivíduo e o Estado, como fundamento de todo o ordenamento jurídico-político. Cumpre lembrar que esse é seu sentido na Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, promulgada em 1949 (PEREZ LUÑO, 2007, p. 29).

Partindo dessa concepção segundo a qual os direitos fundamentais estão vinculados à sua positivação nos textos constitucionais, os

16 De acordo com ensinamentos de Perez-Luño, as liberdades públicas correspondem a faculdades e situações subjetivas consagradas no ordenamento jurídico, logo, estão na esfera da positividade. Ademais, referem-se a direitos tradicionalmente de cunho individual e possuem como finalidade garantir esferas de autonomia subjetiva ao indivíduo. PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Los derechos fundamentales*. 7. ed. Madrid: Tecnos, 1998. p. 51. No mesmo sentido, CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, p. 361.

17 O conceito de direitos públicos subjetivos elaborado pela escola alemã de Direito Público do século XIX é utilizado como expressão de direitos voltados a proteger o indivíduo contra atuação do Estado. Assim, constituem direitos destinados a restringir a ação do poder estatal em detrimento da pessoa humana. Todavia, a transformação da função do Estado, que deixa de ser Estado liberal e passa a atuar como Estado social de direito, faz com que essa expressão não seja mais tanto utilizada.

18 Essa expressão também possui origem jusnaturalista com o escopo de garantir alguns direitos do indivíduo, no período de seu reconhecimento diante do poder estatal ocorrido no curso das revoluções liberais europeias.

autores que defendem diferenças entre os direitos humanos e direitos fundamentais, apontam as seguintes distinções: a) os direitos humanos são absolutos, estão relacionados ao ser humano, não tendo relevância o contexto no qual está inserido ou outra identificação, ao passo que os direitos fundamentais são abertos e relativos, podendo estar relacionados ao ser humano, ou a esferas, situações específicas, contextos, coletividades, sistemas jurídicos ou morais; b) a decisão de quais direitos são fundamentais e quais são direitos humanos consiste em uma opção ética. Os direitos fundamentais são direitos subjetivos essenciais em um determinado sistema jurídico, enquanto os direitos humanos são oriundos de um conflito ético e axiológico, equivalendo a uma perspectiva do ser humano, prevista em catálogos com maior ou menor extensão; c) os direitos humanos são resultados de parâmetros éticos e pretendem ser universais, enquanto os direitos fundamentais sujeitam-se a critérios jurídicos para serem incluídos em dado ordenamento jurídico, sendo oriundos de decisões locais que não necessariamente atendem a critérios universais (SILVA, FIORAVANTE e MASSONI, 2006, p. 47-66).

Na mesma linha, Ingo Wolfgang Sarlet afirma ser possível diferenciar os conceitos de “direitos humanos” (positivados no plano do direito internacional), de “direitos do homem” (direitos naturais, ou ainda não positivados) e de “direitos fundamentais” (direitos assegurados pelo direito constitucional interno de cada Estado) (SARLET, 2003, p. 34).

Ao abordar os estudos de Michael Ignatieff realizados na obra *Human Rights as Politics and Idolatry*, Gianluigi Palombella aponta que os direitos humanos são condições mínimas, kantiana, neutra, transcendental, moral, deontológica, mas ao mesmo tempo constituem estruturas de valor, eticamente reconhecidas, politicamente negociáveis, conseqüentemente abertas. São posições individualistas, mas condições de unidade coletiva, que entram em conflito com os valores fundantes. Nessa linha, os direitos humanos seriam apresentados como estruturas abstratas, enquanto os direitos fundamentais não podem ser. Para propor uma descrição dos direitos fundamentais é necessário demonstrar que um certo núcleo de direito (compreendido, eventualmente, como os direitos humanos) possui uma função central na sociedade, numa sociedade organizada, integrando, assim, uma estrutura importante para uma finalidade que orienta instituições políticas (PALOMBELLA, 2004, p. 61-107).

Todavia, esse esforço que os autores citados investem para diferenciar os direitos humanos dos direitos fundamentais não deve prosperar. Em obra recente, o presente autor chegou a defender a distinção entre os dois grupos de direitos, como se referissem a expressões opostas (SILVA, 2011, p. 58-63).

Entretanto, conforme os elementos a seguir expostos, é necessário o desenvolvimento de uma visão integradora e abrangente sobre os direitos que esteja em maior sintonia com os anseios sociais, privilegiando a efetivação desses direitos.

Uma primeira crítica às distinções identificadas é que não se deve iniciar a abordagem do tema a partir dos “direitos” positivados, mas sim pelos “bens” (sejam eles materiais ou imateriais) imprescindíveis para que o ser humano viva com dignidade (liberdade de expressão, liberdade de crença, educação, moradia, trabalho, meio ambiente, cidadania, alimentação, lazer, etc), pois as reivindicações pelos direitos são justificadas em virtude do processo desigual e injusto de distribuição desses bens. Logo, os direitos humanos representam a repercussão das demandas sociais por uma vida digna, que não deve ser compreendida de maneira abstrata, como se fosse apenas o acesso a bens, mas de forma concreta, que se traduz pelo acesso a bens de maneira justa e destituída de privilégios (REIS, 2012, p. 17-35).

Nessa linha, não existe distinção entre as duas categorias de direitos citadas, pois todos os direitos humanos são direitos fundamentais. A tentativa de diferenciar as duas categorias de direitos gera mais prejuízos que vantagens para a conquista dos objetivos valorativos constitucionais que consiste na proteção da integridade da pessoa humana, individual e coletivamente considerada (AGUILAR CAVALLLO, 2010, p. 17-35).

Até mesmo aqueles autores que assumem posição no sentido de identificar diferenças entre os dois grupos de direitos afirmam que os direitos humanos são também fundamentais, pois estabelecem um fundamento para a vida em comum, exercidos como imprescindíveis para os indivíduos, sem serem considerados em abstrato, mas inseridos numa sociedade organizada (PALOMBELLA, 2004, p. 61-71).

Nesse contexto, como exemplo da desnecessidade de distinção entre esses dois grupos de direitos, interessante citar o fato de a União Europeia utilizar as expressões direitos humanos e direitos fundamentais como sinônimos, como ocorre na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (AGUILLAR CAVALLLO, 2010, p. 15-71).

Em complemento, após analisar vários julgados da Corte Interamericana de Direitos Humanos, Aguilar Cavallo aponta que a jurisprudência do tribunal utiliza o conceito de direitos fundamentais como sinônimo da expressão direitos humanos (AGUILAR CAVALLO, 2004, 15-71).

Cumprir enfatizar que no próprio direito comunitário europeu, expoente do direito internacional, há a utilização da expressão direitos fundamentais, como pode ser observado nos textos da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia; Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores (1989) e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000 e 2007).

Uma outra razão para acabar com a dicotomia entre direitos humanos e direitos fundamentais é que no momento atual não faz mais sentido estabelecer uma diferenciação entre direitos garantidos e positivados constitucionalmente (direitos fundamentais) e aspirações políticas e morais de caráter internacional (direitos humanos), pois o Estado submeteu-se voluntariamente ao controle jurisdicional internacional de direitos humanos, o que evidencia que todos os atos e omissões do Estado, seja pelo Poder Executivo, Poder Legislativo ou Poder Judiciário, estão sujeitos ao julgamento internacional (AGUILAR CAVALLO, 2010, p. 15-71).

No caso da América Latina, os países da região aceitam a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Em consequência, os atos violadores dos direitos humanos praticados nesses Estados são submetidos ao julgamento internacional desse organismo com base nos direitos humanos assegurados na Convenção Americana de Direitos Humanos (AGUILAR CAVALLO, 2010, 15-71).

Em virtude disso, a partir de então, a atuação dos Estados na América Latina não deve estar pautada apenas na observância dos direitos consagrados nos textos constitucionais de cada país, mas também e, primordialmente, suas ações devem estar submetidas aos direitos reconhecidos pelos textos normativos internacionais contemplados pelo sistema americano de direitos humanos, protegidos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (AGUILAR CAVALLO, 2010, 15-71).

Logo, não faz sentido manter a distinção entre direitos humanos e direitos fundamentais se, em última análise, o controle de atuação do Estado terá como parâmetro último os direitos humanos. Portanto, essa distinção consiste numa visão única de ordenamento jurídico,

que exclui a pluralidade de ordens jurídicas no interior do Estado. Ademais, tal perspectiva demonstra um pensamento jurídico vinculado às características do século XIX e aos princípios de soberania estatal do século XX, que guarda na Constituição uma expressão de sua soberania (AGUILAR CAVALLO, 2010, p. 15-71).

Em complemento, a distinção entre direitos humanos e fundamentais não deve continuar, pois no interior de um país uma pessoa goza tanto de direitos consagrados no ordenamento jurídico interno como daqueles previstos na ordem internacional (AGUILAR CAVALLO, 2010, p. 15-71).

Ademais, a utilização da expressão direitos fundamentais não é exclusiva da ordem estatal e do direito constitucional, pois é utilizada no plano internacional. Nesse sentido, a jurisprudência internacional especializada em direitos humanos socorre-se recorrentemente da expressão, sem querer mencionar a concepção de direitos positivados no texto constitucional (AGUILAR CAVALLO, 2010, p. 15-71).

Em virtude dos motivos expostos, não há mais necessidade de diferenciar os direitos humanos dos direitos fundamentais. Os aspectos identificados por aqueles que ainda sustentam tal distinção são frágeis diante do avanço da integração entre os ordenamentos jurídicos internos e os documentos normativos internacionais. Já é tempo, portanto, de serem concentrados esforços na busca das saídas mais eficientes capazes de garantir a efetivação desses direitos, bem como soluções para os desafios oriundos da integração das normas internacionais às ordens jurídicas nacionais.

Para finalizar, essa expressão, direitos humanos fundamentais, foi adotada, por exemplo, pela jurisprudência norte-americana já em 1886, no julgamento do caso *Yick Wo vs. Hopkins* (BROCKWAY, 2017, 179-231). O autor britânico Patrick Capps também utilizou o termo (CAPPS, 2012, p. 248-249). Algumas legislações estrangeiras adotam a expressão, caso da Constituição do Japão de 1946 que trata os direitos individuais dos cidadãos sob a expressão direitos humanos fundamentais (*fundamental human rights*), abrangendo os direitos humanos e direitos naturais de todos os seres humanos no país (MATSUI, 2006, p. 121-157), bem como a Constituição de Gana, promulgada em 1992, mais especificamente seu capítulo 6, que contempla a expressão direitos humanos fundamentais (OKYIR, 2017, 91-113).

Dessa forma, com o intuito de que os objetivos acima elencados sejam atingidos, seguindo classificação já utilizada por Guilherme Guimarães

Feliciano e amparado na terminologia empregada pela UNESCO (“droits de l’homme fondamentaux”) (FELICIANO, 2016) no presente trabalho é adotada a expressão “direitos humanos fundamentais” para designar todo o conjunto de direitos identificado pelos autores citados, ora como direitos humanos, ora como direitos fundamentais.

A igualdade e o modelo de Estado

Ao falar sobre a composição do rol de direitos humanos fundamentais, Bobbio aponta que essa categoria é integrada por um conjunto de direitos que não é fixo, mas inconstante, como mostra o transcurso dos séculos. Nessa medida, o catálogo de direitos do homem alterou-se e ainda continua sendo alterado conforme mudam os interesses dos grupos que chegam ao poder, as necessidades da população em cada época, os instrumentos existentes para concretizar esses direitos, conforme surgem novas tecnologias, etc (BOBBIO, 1992, p. 20).

Em complemento, cumpre lembrar o fato de a categoria dos direitos humanos ser integrada por direitos que não são homogêneos, pois entre os direitos da Declaração Universal dos Direitos do Homem existem pretensões que são muito diferentes entre si e, até em alguns casos, antinômicas (BOBBIO, 1992, p. 20).

Assim, é inviável defender que um grupo de direitos humanos fundamentais tenha ou deva ter preferência sobre outro. A característica da indivisibilidade é essencial para garantir a unidade da proteção e promoção desses direitos.

Nessa linha, Jorge Miranda lembra que a tutela de direitos, de forma geral, afeta a própria existência das pessoas, mas em níveis diferentes. Assim, os direitos, liberdades e garantias asseguram o âmbito da autodeterminação e sua expansão, enquanto que a tutela dos direitos sociais garante a implementação das potencialidades do ser humano que se objetiva atingir. No caso dos primeiros, a vida imediata é protegida das arbitrariedades praticadas pelo poder, ao passo que os direitos sociais representam a confiança em melhores condições de vida que serão conquistadas. Com os primeiros, a liberdade atual é assegurada, e com os direitos sociais é uma liberdade efetiva que se inicia (MIRANDA, 2011, p. 13-27).

Logo, a tutela da liberdade contempla os direitos “de libertação de poder” e, ao mesmo tempo, “direitos à proteção do poder contra outros poderes”. Seu conteúdo essencial compreende a limitação jurídica

do poder. Enquanto isso, os direitos sociais constituem “direitos de libertação da necessidade” e, simultaneamente, “direitos de promoção”. Seu conteúdo essencial compreende a organização da solidariedade (MIRANDA, 2011, p. 13-27).

Não se pode deixar de esquecer que a concretização dos direitos sociais depende da transparência dos procedimentos legislativos, eficiência da Administração, rápida atuação do Poder Judiciário, responsabilização (política, financeira, civil e penal) do Poder Público e de seus agentes e a limitação dos impulsos corporativistas (MIRANDA, 2011, p. 13-27).

Dessa forma, interessante mencionar o exemplo de Tiradentes, expoente do movimento que ficou conhecido como Inconfidência Mineira em 1789, tendo elegido a liberdade como mote da Revolução. Em 1810, na Argentina, Mariano Moreno defendia que a igualdade constituía requisito essencial para a existência de justiça e liberdade. No final do século XIX, em Cuba, José Martí conceituava liberdade como direito de todo ser humano em ser respeitado, pensar e falar o que pensa sem hipocrisia (HERKENHOFF, 1994, p. 134).

Por sua vez, Marx criticava a forma como a liberdade foi concebida na Revolução Francesa. Nessa medida, o intelectual defendia que a liberdade consagrada nesse movimento seria uma liberdade do indivíduo isolado e submetido a seu próprio egoísmo. A liberdade individual como pressuposto da sociedade burguesa, revela a cada pessoa, em outra pessoa, o limite de sua liberdade, e não sua realização. Portanto, a liberdade oriunda da Revolução Francesa, sob uma perspectiva individualista, acaba por separar e não unir os homens (HERKENHOFF, 1994, p. 35).

Todavia, a liberdade deve levar à solidariedade entre os seres humanos e não ao isolamento, competição, destruição do mais fraco pelo mais forte. Essa última situação provoca uma “esquizofrenia individual” e também “esquizofrenia social”. Assim, o desafio que se projeta é a garantia da liberdade no seio de uma sociedade solidária. Liberdade contemplada a todos e não somente para alguns. Liberdade que possa ser usada para a concretização dos desejos mais profundos do ser humano. Portanto, a liberdade jamais deverá ser utilizada como mecanismo para proceder a qualquer tipo de opressão (HERKENHOFF, 1994, p. 136).

Cumprido destacar que a democracia, como concretização de valores inerentes à convivência humana (liberdade, igualdade e dignidade da pessoa), é dotada de significado mais amplo que o Estado de Direito, que nasceu como manifestação jurídica da democracia liberal. A

suplantação do liberalismo possibilitou o questionamento sobre a harmonia entre o Estado de Direito e a sociedade democrática. O progresso mostrou sua ineficiência e criou o conceito de Estado Social de Direito, que nem todas as vezes esteve acompanhado de conteúdo democrático. Desenvolve-se agora o Estado Democrático de Direito que concilia os princípios do Estado Democrático e do Estado de Direito, não traduzindo apenas a junção formal desses elementos, pois aponta um conceito novo que os supera, no instante em que absorve um item revolucionário de modificação de status quo (SILVA, 2015, p. 114).¹⁹

De um lado, foram superadas as controvérsias a respeito das contradições entre Estado de Direito e Estado Social, ou, como preferem alguns doutrinadores, entre o princípio da juridicidade e o princípio da socialidade, sendo construída sem grandes divergências a compreensão do Estado como Estado de direito social. De outro, a consagração e a garantia dos direitos sociais concederam a perspectiva estruturante do princípio democrático. Assim, a noção de liberdade igual fundamenta o princípio democrático, pois: a) elimina o pressuposto irrefutável segundo o qual os indivíduos nascem livres e iguais em direitos; b) a liberdade e a igualdade têm início a partir da garantia dos direitos de liberdade, formados, dentre outros, pelos direitos fundamentais da pessoa humana (direito à vida, à integridade física, à família); c) a liberdade igual pressupõe o gradual desenvolvimento de uma igualdade real entre os indivíduos (CANOTILHO, 2010, p. 11-31).

Dessa maneira, o quadro político e constitucional do início do século XXI traz novamente várias incertezas, gera instabilidades e contradições. Não há mais, ou estão em declínio irreversível, os regimes totalitários e autoritários, logo, o constitucionalismo desenvolvido nos países ocidentais, marcado pela democracia representativa e pluralista e pelo Estado de Direito, triunfou sobre os demais modelos estatais. Entretanto, são inúmeras as dificuldades abrigadas pelo atual modelo, vinculadas principalmente ao modo de operação dos sistemas eleitorais e dos partidos políticos e à sujeição aos instrumentos financeiros e poderes econômicos (MIRANDA, 2011, p. 13-27).

Sendo assim, a reestruturação do Estado social deve passar pela democracia participativa, condição de uma democracia inclusiva, que

19 Nesse mesmo sentido, Ricardo Lobo Torres aduz que o Estado Democrático de Direito é caracterizado pela conciliação do Estado social, destituído da indiferença pela questão financeira, com as novas imposições necessárias para assegurar-se os direitos fundamentais sociais. In: *O direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 164.

não significa a democracia semidireta por meio do referendo, mas sim a atuação dos cidadãos e grupos sociais no estabelecimento de políticas públicas e na fiscalização dos serviços de que dependem diretamente (MIRANDA, 2011, p. 13-27).

Nesse contexto, a democratização é enfatizada nos discursos e ideologicamente disseminada. Entretanto, as políticas econômicas neoliberais tornam inviáveis o exercício dos direitos sociais. Assim, a opção pode residir na “democratização da própria democracia”, ampliando a transparência dos processos e questões públicas, e almejando novos mecanismos de participação, que busque maior atuação da sociedade civil, em um novo estágio, o pós-neoliberalismo (ANGNES, BUFFON e MORIGI, 2010, p. 83-106).

Realizados esses apontamentos sobre a relação existente entre liberdade, igualdade e modelo de Estado, é necessário aprofundar a análise, agora estabelecendo a conexão dos temas desenvolvidos com a implementação dos direitos humanos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais.

Exigibilidade e implementação dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais

Os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais aparecem positivados nos documentos legislativos sempre condicionados ou com efeitos diferidos a uma ideia de aplicação progressiva, sugerindo, portanto, que eles constituem apenas um esboço de futuro; a longo prazo, esses direitos serão concretizados quando todos estiverem mortos. Assim, seriam direitos apenas das gerações futuras, porque os cidadãos atuais figuram como de *cujus* (GARCÍA RAMÍREZ, 2000, p. 595-635).

Para muitos, portanto, os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais equivalem a algo próximo a uma terra prometida. A progressividade deles é traduzida em uma única certeza: a espera. E aqui não há um prazo razoável como consta na Convenção de Roma, no Pacto Internacional e na Convenção Americana (art. 8.1) para que exista a justiça ou a judicialidade desses direitos (GARCÍA RAMÍREZ, 2000, p. 595-635).

Várias teorias foram criadas ao longo dos últimos anos com o intuito de defender que os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais devem ser concretizados aos poucos, pois, em virtude de sua estrutura exigir sempre do poder público uma conduta positiva de fazer ou de dar, demandam tempo e recursos financeiros para tanto.

Em meio a essas teorias, surgiu a tese de que tais direitos não seriam judicializáveis, ou seja, não poderiam ser exigidos judicialmente. Todavia, sob a perspectiva do direito internacional, a ideia de que esse grupo de direitos não é composto por direitos não judicializáveis está completamente superada, pois é desprovida de caráter científico. Logo, tal grupo é integrado por direitos humanos, exigíveis, judiciáveis, devendo ser reivindicados como direitos, pois não se comportam como objeto de compaixão ou caridade (PIOVESAN, 2004, p. 21-46).²⁰ A jurisprudência dos tribunais internacionais e nacionais mostra que qualquer um dos direitos em comento pode e deve ser questionado.

Verificado esse aspecto, ao utilizar o critério da eficácia normativa, é comum classificar os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais como normas programáticas, logo devem ser realizadas progressivamente, gradualmente ao longo do tempo.

Nesse contexto, Jorge Miranda sustenta que quase todos os direitos sociais são normas programáticas, normas essas que para serem aplicadas precisam de outras leis, bem como de transformações econômicas, sociais, administrativas e outras. Sua satisfação está relacionada com a vida política econômica e social de um Estado num certo momento (MIRANDA, 1998, p. 105).

20 A título de enriquecer os argumentos favoráveis à exigibilidade dos direitos sociais, Orione lembra que o positivismo jurídico sofre a influência do fenômeno da naturalização, oriundo das ciências que estudam as ocorrências da natureza para as ciências sociais. Assim, a existência da pobreza é concebida como um “mal necessário”, natural e inviável de ser superado, fato que influencia a interpretação jurídica dos direitos sociais. A situação é disfarçada quando se defende que a neutralidade na interpretação é que deve prevalecer sobre o rigor científico. Entretanto, cumpre enfatizar que não existe neutralidade na interpretação do direito. Mesmo assim, partindo da premissa de que existe tal neutralidade, estabelece-se a opressão dos mais necessitados fundada em um raciocínio típico dos direitos individuais aplicado aos direitos sociais, em que a interpretação é influenciada por questões econômicas e morais, apesar de ser uma opção eminentemente política. Essa lógica perversa aplicada à interpretação dos direitos sociais está sendo alterada com o passar do tempo.

Nessa linha, defende que o positivismo jurídico deve ser aplicado no direito social, principalmente as correntes pós-positivistas. Para tanto, a concepção do direito deve passar pela perspectiva da subjetivação, pois sem ela o direito não se concretiza. Logo, a subjetivação está vinculada à essência do direito, já que não se pode compreender o direito sob a ótica positivista sem ela. Portanto, assim como existe a titularidade à propriedade, existe também a titularidade ao 13º salário, ao medicamento, que são exigíveis judicialmente. Sem isso, não existiria o direito, pois sua titularidade, na perspectiva da subjetivação, integra de forma indissociável a compreensão do direito. Dessa maneira, utilizar-se de discurso relacionado às políticas públicas no momento da aplicação dos direitos com o objetivo de impossibilitar o acesso aos direitos sociais no Judiciário e sua concretização não é apropriado, pois impede a atuação positivada deles. CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. Interpretação dos direitos fundamentais sociais, solidariedade e consciência de classe. In: Direitos fundamentais sociais. J. J. Gomes Canotilho e Marcus Orione Gonçalves Correia (org). São Paulo: Saraiva, 2010. p. 111 – 172.

Por meio dessa visão, portanto, os direitos civis e políticos são entendidos como imediatamente executáveis, enquanto que os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais são considerados de execução progressiva. As obrigações principais desses dois grupos de direitos que refletem essa distinção estão previstas no art. 2º de seus respectivos Pactos Internacionais. O de Direitos Civis e Políticos estabelece que “Os estados-partes no presente Pacto comprometem-se a garantir a todos os indivíduos que se encontrem em seu território e que estejam sujeitos à sua jurisdição os direitos reconhecidos no atual Pacto” e um remédio efetivo em caso de violação será fornecido pelo Estado ao indivíduo; e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais estabelece “Cada estado-parte no presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto” (MARKS, 2009, p. 209-243).

No entanto, esse caráter programático das normas que abrigam os direitos sociais e o condicionamento à existência de recursos financeiros para sua implementação não deve ser utilizado para sua concretização apenas quando existirem condições favoráveis para tanto. Existem dúvidas quanto a práticas estatais e hábitos que tornam difícil uma distinção tão literal como demonstrado. Nesse sentido, pode-se citar que a falta de treinamento das polícias e a falta de incentivo para que os acusados sejam tratados em conformidade com as linhas traçadas pelos direitos humanos, tornam a efetivação completa, por exemplo, do direito a não ser torturado ou preso arbitrariamente, uma tarefa a ser realizada progressivamente. A mesma situação acontece com a independência do Judiciário e o processo de eleições plenamente livres. Essas instituições necessitam de esforços de gerações para atingirem seu pleno desenvolvimento. Assim, esses institutos necessitam constantemente de recursos e esforços para serem implementados (MARKS, 2009, p. 209-243).

De maneira semelhante, a implementação progressiva desses direitos é compreendida agora pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, entendendo como necessário que: a) os direitos em questão devam ser exercidos sem discriminação; b) o Estado assuma o compromisso de fornecer níveis mínimos de condições para a efetivação mínima de cada direito; c) que os Estados tomem

medidas imediatas para concretizar de maneira mais clara possível as obrigações reconhecidas no Pacto. E nenhuma dessas necessidades está sujeita a realização progressiva. (MARKS, 2009, p. 209-243).

Nessa linha, a crise ideológica que se projeta sobre os direitos humanos, sobretudo os de matriz prestacional, é oriunda do empenho pela deslegitimação do Direito, principalmente em relação à sua capacidade garantista avessa a retrocessos sociais e sua potencial tendência de transformação social (PORTO, 2006, p. 24).

A urgência que é oriunda da possibilidade de realizar-se os direitos da pessoa humana necessita da adoção de medidas interessantes para garantir a concretização desses direitos, evitando que eles sejam meras promessas. Nessa linha, se a progressividade é entendida como um sucesso de etapas, os tribunais devem excluir a possibilidade da regressão: todas as conquistas devem traduzir-se em um fato consumado. Logo, a progressividade apenas permite o progresso; não há estagnação, e muito menos retrocesso (GARCÍA RAMÍREZ, 2000, p. 595-635).

Nesse mesmo sentido, Victor Bazan sustenta que esse grupo de direitos constitui parte essencial do núcleo internacional básico dos direitos humanos, devendo prevalecer a ideia em relação à progressividade de tais direitos ser apenas simbólica, sendo importante sustentar uma progressividade efetiva e real a essa categoria de direitos. Tal concepção deve estar aliada ainda à obrigação de não retrocesso pelos Estados no campo da efetivação desses direitos (BAZAN, 2013, p. 67-116).

E é nesse contexto que os magistrados no âmbito interno dos Estados devem apresentar uma conduta equilibradamente ativista para não usurpar de forma imprudente as atribuições dos outros poderes estatais e, ao mesmo tempo, não implementar iniciativas que possam ser consideradas inócuas em relação à efetivação dos direitos econômicos sociais e culturais (BAZAN, 2013, p. 67-116).

Isso nos remete ao fato de que a natureza programática dos direitos sociais não deve ser compreendida como um compromisso constitucional sem qualquer consequência, sob o risco de o Estado fracassar no atendimento das expectativas da sociedade, adiando, de forma ilegítima, a realização de seu dever inscrito na ordem constitucional. Logo, a tese de que normas de caráter programático não possuem eficácia, pois são dotadas apenas de natureza política, está superada, já que representa um discurso inerente ao Estado Liberal de Direito, que busca a diminuição do intervencionismo estatal nas esferas sociais, para que o mercado possa agir livremente (REIS, 2012, p. 17-35).

Entretanto, no Brasil, a democratização e a liberalização não constituíram fatores suficientes para vencer as dificuldades que contrariam o desenvolvimento do Estado de Direito. O erro na busca por tornar mais eficiente a divisão de recursos e a reestruturação dos segmentos sociais profundamente desiguais impossibilita o Direito de exercer sua função como justificativa para a atuação de diferentes setores da sociedade brasileira (VIEIRA, 2007, p. 29-51).

Dessa forma, cumpre registrar que a situação em que se encontram os grupos vulneráveis no Brasil amplia o entendimento de que certas pessoas, por estarem em situação de maior vulnerabilidade, necessitam de proteção distinta dos demais com o objetivo de intensificar seu acesso aos direitos humanos. O último relatório do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, elaborado em 2009, que analisa a realidade do Brasil na implementação desses direitos, ressalta as desigualdades econômicas e a injustiça social existentes entre as diferentes regiões, comunidades e pessoas. Além disso, o relatório aponta as diferenças de expectativa de vida entre a população branca e a negra, bem como as diferenças consideráveis entre os graus de pobreza da população branca e da negra (BRAGATO & ADAMATTI, 2015, p. 104-106).

A efetivação progressiva dos direitos econômicos, sociais e culturais pode ser constatada, para identificar descumprimentos, até mesmo em situações de regressão destituídas de justificativas. Nessa linha, destaca-se a existência de necessidades integrantes de um conjunto de condições mínimas necessárias à manutenção das relações sociais cuja ausência de recursos não pode ser motivo apto a justificar sua não proteção. A identificação dessas necessidades e de mecanismos para supri-las constitui desafio inerente ao processo democrático, que necessita da livre participação dos cidadãos e de grupos sociais representantes dos mais diferentes interesses, cujo resultado final, após lutas e negociações, serão transformados em direitos (PEREIRA, 2007, p. 66).

O simples fato de um Estado ser dotado de sistema jurídico próprio não é razão suficiente para que ele seja classificado como Estado de Direito. Para que isso possa ser possível, é imprescindível que o direito assuma uma posição de supremacia ao desempenhar uma função de controle das atividades exercidas pelo Poder Público. Mas além dessa situação, hoje é necessário ainda que essa supremacia seja oriunda de leis cujo procedimento de elaboração assegure alguma participação popular para o estabelecimento de seu conteúdo, garantindo-se, simultaneamente, os direitos fundamentais (PEREIRA, 2007, p. 27).

Cumpra mencionar que o desprezo do valor jurídico dos direitos econômicos, sociais e culturais colabora com o aprofundamento das desigualdades sociais. A falta de imediatidade na implementação desses direitos não implica defender que sua exigência seja impossível. Ademais, o fato de a efetivação integral desses direitos necessitar de algumas condições, especialmente a existência de recursos econômicos, não significa que existe discricionariedade para seu cumprimento. A exigência desses direitos não está submetida a uma avaliação, pelos seus detentores, da conveniência e oportunidade de concessão àqueles desprovidos das mínimas condições vitais (PEREIRA, 2007, p. 66).

Em complemento, defender que os direitos econômicos, sociais e culturais não sejam dotados de juridicidade afronta o processo democrático, especialmente a negociação que constitui o principal mecanismo para sua implementação, pois provoca prejuízos ao resultado final desse processo, propiciando a frustração de expectativas criadas pela previsão desses direitos na ordem jurídica. Os defensores da ausência de juridicidade dos direitos sociais potencializam os conflitos sociais ao excluírem as prestações sociais e a responsabilidade das coletividades na busca pela solução de seus problemas. Nessa medida, cumpre registrar que a vinculação entre a noção de exigibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais e a de Estado-nação produz um contexto de ausência de solidariedade na esfera internacional, pois cada Estado fica restrito apenas às suas dificuldades, sem preocupar-se com a questão social de seus vizinhos (PEREIRA, 2007, p. 66).

Portanto, atribuir aos direitos econômicos, sociais e culturais a classificação de direitos de segunda categoria, destituídos de força vinculante e não judiciáveis significa uma forma de ofensa dos direitos humanos, pois não considera seu caráter indivisível. Cumpre lembrar que os direitos humanos concedem proteção às pessoas de forma plena, permitindo que elas gozem de direitos, liberdade e também de justiça social (PEREIRA, 2007, p. 67).

Dessa forma, como explorado no presente tópico, não há motivos para transformar os direitos humanos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais em mera expectativa de direitos, esperanças vagas que um dia serão concretizados. É necessário concentrar esforços na busca pela plena efetivação desses direitos, excluindo argumentos que tentam imprimir a esse objetivo qualquer grau de obstáculo jurídico utilizado para retardar sua realização.

Direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais e recursos financeiros

A disponibilidade de recursos necessários à implementação dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais integra costumeiramente os debates envolvendo o tema. Conforme ensinamento de Ingo Sarlet em obra específica sobre a eficácia dos direitos fundamentais, todos os direitos fundamentais são dotados, de alguma forma, de cunho positivo na medida em que inclusive os direitos de liberdade e os direitos de defesa necessitam de uma série de iniciativas do poder estatal para sua realização, que envolvem desde a utilização de recursos financeiros até a alocação de recursos humanos e materiais. Dessa maneira, pode-se afirmar que todos os direitos fundamentais, e não somente os direitos sociais de cunho prestacional, envolvem em certa medida algum “custo” (SARLET, 2003, p. 286-287).

Outro ponto que merece destaque, afirma o autor, é o fato de que há algum tempo ser consenso o entendimento segundo o qual o Estado possui capacidade limitada para dispor sobre o conteúdo das prestações consagradas pelas normas que abrigam os direitos fundamentais sociais, de maneira que a disponibilidade de recursos compreende, para alguns, uma limitação fática à concretização desses direitos. Diferente da disponibilidade efetiva dos recursos (possibilidade material de disposição), essa questão está relacionada com a possibilidade jurídica de disposição, pois o poder estatal (da mesma forma que o destinatário em geral) deve ter também o poder de dispor desses recursos sem o qual não há relevância o fato da existência prévia deles. Assim, há aspectos diferentes, mas relacionados entre si, caracterizando os direitos sociais de cunho prestacional. É em decorrência disso que se passou a colocar esses direitos sociais sob o limite da “reserva do possível”, que abriga a possibilidade e o poder de disposição do destinatário da norma (SARLET, 2003, p. 286-287).

Destarte, cumpre mencionar a tríplice dimensão da reserva do possível apontada pelo autor: 1) disponibilidade fática efetiva de recursos para concretizar os direitos fundamentais; 2) disponibilidade jurídica de recursos humanos e materiais, situação que está relacionada com a distribuição de receitas e competências orçamentárias, tributárias, administrativas e legislativas, entre outras; 3) no aspecto de eventual titular de um direito a prestações sociais, a reserva do possível guarda relação com a questão da proporcionalidade da prestação, que envolve o problema de sua exigibilidade e, conseqüentemente, sua razoabilidade (SARLET, 2003, p. 287).

Todavia, a reserva do possível não integra os direitos fundamentais, fazendo parte de seu núcleo essencial ou integrando seus limites. Com efeito, levando em consideração toda sua complexidade, a reserva do possível compreende limite fático e jurídico dos direitos fundamentais, mas, ao mesmo tempo, em algumas situações, pode funcionar como garantia deles, como, por exemplo, no caso de conflitos de direitos, ao invocar-se a inexistência de recursos com a finalidade de garantir o núcleo essencial de outro direito fundamental, devendo-se atentar sempre para os critérios da proporcionalidade e da garantia do mínimo existencial de todos os direitos (SARLET, 2003, p. 288).

No contexto, portanto, de garantia desse mínimo existencial, ou seja, de um conjunto mínimo de prestações materiais, tendo como pressuposto o objetivo de conceder aos direitos sociais prestações maior eficácia possível, otimizando sua eficácia vinculativa, admite-se a viabilidade de o juiz determinar a um ente estatal a execução de uma prestação com amparo na norma constitucional. Deve-se ressaltar ainda que a ideia de garantia de um mínimo existencial é requisito fundamental para que haja o exercício da liberdade real e também para o provimento, no menor grau possível, do que se entende por dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, identificar-se o mínimo existencial ocorre a partir da definição do núcleo essencial de cada direito, afirmando-se que o conteúdo essencial de cada direito fundamental social compreende requisito para um mínimo de existência. De qualquer modo, não se está defendendo que o núcleo essencial de um direito social corresponde a um direito ao bem jurídico, porque o juiz somente poderá determinar ao Estado o cumprimento de uma prestação a um mínimo existencial após valorar o caso concreto, levando em consideração o grau de carência fática do indivíduo (FRASCATI, 2007, p. 395-447).

Portanto, ainda que se tenha como pressuposto os direitos sociais – enquanto não ocorrida a intervenção do legislador - como direitos subjetivos não dotados de pretensão acionável, pode-se defender que, pelo menos em relação ao mínimo existencial, é possível que o magistrado, com amparo na esfera objetiva dos direitos sociais, execute esses direitos, determinando ao poder estatal que cumpra a prestação. Nesse caso extremo, o magistrado possui uma margem de decisão para garantir um mínimo existencial ao indivíduo e, além disso, identifica-se um limite à liberdade de concordância do legislador, que deixa de predominar em razão da especificidade do caso concreto (FRASCATI, 2007, p. 395-447).

A tese da “reserva econômica do possível”, assim, como bem afirmou Frascati, embora seja fundamentada num fator da realidade concreta que não deve ser esquecido, não pode ser aceita de forma indiscriminada para fundamentar a não concretização da norma pelo legislador (FRASCATI, 2007, p. 395-447).

Quanto à contribuição do Judiciário na implementação dos direitos sociais, Jeff King indaga se a atuação de seus órgãos na promoção dos direitos sociais constituiria uma esperança vazia para a população carente de recursos econômicos (KING, 2012, p. 59-96).

Em relação ao acesso da população à garantia do direito constitucional à saúde por meio dos tribunais no Brasil, por exemplo, o autor afirma que os magistrados brasileiros atendem às demandas relativas à proteção ao direito à saúde desconsiderando os impactos orçamentários provocados por suas decisões. É enfatizado que as concessões das tutelas pleiteadas chegaram a consumir quatro por cento do orçamento destinado à aquisição de medicamentos do Ministério da Saúde nos últimos anos, número muito alto para as convicções do autor. Para King, portanto, o modelo de concessões de tutelas judiciais que asseguram o direito à saúde no Brasil está equivocado, pois não se preocupa com as limitações do orçamento. Essa crítica ao desprezo pelo orçamento implementado pelo modelo brasileiro de decisões judiciais aplicado à concretização do direito à saúde deve-se ao fato de que inexistente preocupação a respeito da procedência dos recursos financeiros bloqueados pela concessão das tutelas judiciais, bem como em virtude da ausência de preocupação com os impactos que essa concessão provocará em outras áreas que terão o orçamento remanejado para atender as determinações judiciais (KING, 2012, 59-96).

Na verdade, o que se verifica em relação ao modelo nacional de concessão de tutelas judiciais vinculadas ao direito à saúde é que ele está amparado na lógica de demandas individuais que acabam prejudicando atuações coletivas do Estado. Dessa maneira, na lógica instaurada não se preocupa com a universalização dos direitos sociais que ocorrerá por meio de políticas públicas voltadas para essa finalidade. Nessa linha, a doutrina dos direitos sociais ensina que eles constituem direitos coletivos em sentido lato, pois caso pensados individualmente, em ações judiciais do tipo liberal, nunca obterão a efetividade almejada, logo, não se estará concretizando uma política pública, mas apenas direitos individuais.

Dessa forma, as ações judiciais individuais, apesar de produzirem efeitos positivos num primeiro momento, no caso das ações de saúde que concedem medicamentos ao autor porque não disponíveis na rede pública de distribuição, no efeito macro essas iniciativas atentam contra o postulado da universalização de direitos por meio de políticas públicas universais, pois “aumentam o custo da decisão e da execução, bem como realizam direitos sociais de forma liberal, o que é contrário ao escopo desses direitos, importando na violação da igualdade material em sentido universal, ou seja, direitos de natureza coletiva lato sensu não podem ser exercidos individualmente”. Cumpre lembrar ainda que a única maneira de a demanda judicial individual não violar o postulado da universalização dos direitos sociais é ela possuir efeitos coletivos, como exemplo uma ação que requeira a inserção de um remédio na lista do SUS, ou o pedido de adaptação de uma escola às necessidades das pessoas com deficiência física (SODRÉ, 2011, p. 279-309).

King aponta ainda a necessidade de estabelecer um patamar mínimo na abordagem da adjudicação dos direitos sociais, que seria um aumento de apuração judicial das decisões que afetam o mínimo existencial dos direitos pleiteados. Como exemplo, a autor cita o caso do direito de moradia que deveria garantir ao indivíduo estrutura mínima para se proteger contra as ameaças relacionadas à saúde, mas nada além disso. Todavia, o próprio autor aponta as dificuldades de encontrar esse patamar mínimo, por ser algo muito subjetivo e como o Estado justificará a escolha do que compreende o mínimo de cada direito (KING, 2012, p. 97-118).

Concordo com o autor em relação à dificuldade de encontrar os parâmetros para o mínimo existencial. A doutrina é rica em teses a respeito que tentam enumerar posições defensáveis sobre o tema, mas dificilmente encontra-se um consenso que possa realmente assegurar a sobrevivência daqueles cidadãos de mais baixa renda. Todavia, interessante apontar posição apresentada por Fernando Santos ao lembrar que vivem no país atualmente mais de 16 milhões²¹ de pessoas abaixo da linha da pobreza. Nesse sentido, para esse grupo de pessoas, os direitos sociais em sua mínima expressão devem ser constituídos por moradia simples, direito à formação escolar e profissional e a um padrão mínimo de atendimento na área da saúde, sendo considerados

21 Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/162-milhoes-de-brasileiros-vivem-na-pobreza-extrema-4rhysc0gvqxz8f33xwgn3ocb2>>. Acesso em: 19. jun. 2016.

direitos definitivos, pois está em jogo a prestação de direitos de recursos materiais essenciais a uma existência digna (SANTOS, 2007, p. 219-232).

Com o intuito de trazer reflexões sobre o tema, são interessantes as considerações realizadas por Alice Gonzalez Borges, que enumera a existência de quatro posições doutrinárias e jurisprudenciais no Brasil sobre a intervenção dos magistrados no desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a concretização dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. São elas: impossibilidade de intervenção do Judiciário no cumprimento de políticas públicas, exceto com a finalidade de controlar a legalidade dos atos administrativos, observando-se a regra da independência entre os Poderes e a discricionariedade administrativa; grande possibilidade de intervenção do Judiciário nas políticas públicas, todas as vezes que ocorrer a frustração de um direito fundamental; possibilidade de interferência do Judiciário nas políticas públicas com intuito de garantir a implementação de um direito fundamental desde que exista disponibilidade de recursos orçamentários; possibilidade de intervenção do Judiciário nas políticas públicas todas as vezes em que existir necessidade de prestações estatais positivas em casos de extremo (BORGES, 2009, p. 9-44).

Dessa forma, o Judiciário possui papel importante na concretização dos direitos humanos fundamentais econômicos, sociais e culturais, pois está autorizado a intervir nas políticas públicas, mas não para decidir sobre seu conteúdo, e sim para controlar a legalidade dele, ao mesmo tempo em que a atuação dos magistrados deve ocorrer acompanhada de preocupação com os efeitos da decisão na sociedade e no orçamento público do Estado. Decisões que não levam em consideração tais elementos correm o risco de serem transformadas em meras esperanças de direito inatingíveis.

Considerações finais

A evolução da proteção concedida pela ordem jurídica aos direitos humanos fundamentais necessita de constantes debates e reflexões. No presente trabalho foi demonstrada inicialmente a preocupação com a terminologia adotada quanto ao grupo de direitos analisados. Assim, incentivar a divisão desse grupo em direitos humanos de um lado, e direitos fundamentais de outro, em nada contribui para o fortalecimento de sua defesa.

Além disso, os dois valores essenciais buscados com a garantia dos direitos humanos fundamentais são a liberdade e a igualdade. Não há

liberdade sem defesa da igualdade. Da mesma forma que não há igualdade sem defesa da liberdade. Encontrar o ponto de equilíbrio entre os dois continua sendo o grande desafio dos estudiosos desse grupo de direitos.

O modelo de Estado adotado pelos governos dos países é importante para identificar o nível de proteção que uma sociedade concede aos direitos humanos fundamentais. Mas é imperioso não mergulhar nas armadilhas teóricas criadas por especialistas da área para não buscar a concretização dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, segmento dos direitos humanos fundamentais tradicionalmente associados à necessidade de recursos financeiros para sua defesa.

Como verificado no presente artigo, essa associação constitui apenas uma tradição, pois toda e qualquer espécie de direitos humanos fundamentais necessita impreterivelmente de recursos orçamentários para sua concretização.

Nesse contexto, o Poder Judiciário pode e deve contribuir para que a concretização dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais possa acontecer da forma mais rápida e eficaz, contribuindo com as iniciativas adotadas pelo Poder Executivo e Legislativo.

Referências

AGUILAR CAVALLLO, Gonzalo. Derechos fundamentales-derechos humanos. ¿Una distinción válida en el siglo XXI? *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, v. 43, n. 127, p. 15-71, ene./abr. 2010.

ANGNES, Cláudia; BUFFON, Marciano; MORIGI, Valdir José. A evolução do papel do Estado na promoção dos direitos sociais - do Estado liberal ao pós-neoliberal. *Revista de Direito Social. Sapucaia do Sul*. v. 10, n. 40, p. 83-106. out./dez. 2010.

BAZAN, Victor. En torno a la efectivización de los derechos económicos, sociales y culturales. In *Direitos humanos fundamentais: doutrina, prática e jurisprudência*. Ana Candida da Cunha Ferraz (et. al.). Niterói: Impetrus, 2013. p. 67 – 116.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. trad. Carlos Nelson Coutinho. 13ª tiragem. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 20.

BORGES, Alice Gonzalez. Reflexões sobre a judicialização de políticas públicas. *Revista Brasileira de Direito Público*. Belo Horizonte. v. 7, n. 25, p. 9-44. abr./jun. 2009.

BRAGATO, Fernanda Frizzo; ADAMATTI, Bianka. Igualdade, não discriminação e direitos humanos: são legítimos os tratamentos diferenciados? *BDA: Boletim de Direito Administrativo*. São Paulo, v. 31, n. 9, p. 1104-116. Set. 2015.

BROCKWAY, Wesley C. Rationing justice: the need appointed Counsel in removal proceedings of unaccompanied immigrant children. *University of Colorado Law Review*, v. 88, p. 179-231, 2017.

CANOTILHO, J. Joaquim Gomes. O direito constitucional como ciência de direcção – o núcleo essencial de prestações sociais ou a localização incerta da socialidade (contributo para a reabilitação a força normativa da “Constituição Social”). In: *Direitos fundamentais sociais*. J. J. Gomes Canotilho e Marcus Orione Gonçalves Correia (org). São Paulo: Saraiva, 2010. p. 11 – 31.

CAPPS, Patrick. Lauterpacht’s method. *British Year Book of International Law*, v. 82, n. 1, p. 248-249, 2012.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. Interpretação dos direitos fundamentais sociais, solidariedade e consciência de classe. In *Direitos fundamentais sociais*. J. J. Gomes Canotilho e Marcus Orione Gonçalves Correia (org). São Paulo: Saraiva, 2010, p. 111-172.

FELICIANO, Guilherme Guimarães. *Por um processo realmente efetivo: tutela processual de direitos humanos fundamentais e inflexões no “due process of law”*. São Paulo: LTr, 2016.

FRASCATI, Jacqueline Sophie Perioto Guhur. A força jurídica dos direitos sociais, econômicos e culturais a prestações: apontamentos para um debate. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Lisboa, v. 48, n. 1/2, p. 395-447, 2007.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Estado democrático y social de derecho. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México. v. 33. n. 98. p. 595-635. ene./abr. 2000.

HERKENHOFF, João Baptista. *Curso de direitos humanos*. Vol. I. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994.

KING, Jeff. *Judging Social Rights*. University Printing House: Cambridge, 2012.

MARKS, Stephen P. The Past and Future of the Separation of Human Rights into Categories. *Maryland Journal of International Law*, v. 24, 2009, p. 209 – 243.

MATSUI, Shigenori. The protection of “fundamental human rights” in Japan. In: PEERENBOOM, Randall; PETERSEN, Carole J.; CHEN, Albert H. Y. (Eds.). *Human rights in Asia: a comparative legal study of twelve Asian jurisdictions, France and the USA*. London: Routledge, 2006. p. 121-157.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV. Coimbra: Coimbra Editora, 1988.

_____. Os novos paradigmas do Estado social. *Revista Brasileira de Direito Comparado*. Rio de Janeiro. n.40/41. p.13-27. jan./dez. 2011.

OKYIR, Nana Tawiah. Toward a progressive realisation of socio-economic rights in Ghana: a socio-legal analysis. *African Journal of International and Comparative Law*, v. 2, n. 1, p. 91-113, 2017.

PALOMBELLA, Gianluigi. Dai diritti umani ai diritti fondamentali: sulle conseguenze di una distinzione concettuale. *Sociologia del Diritto*, Milano, v. 31, n. 2, p. 61-107, 2004.

PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. *Constituição e Liberdade Sindical*. São Paulo: LTr, 2007.

PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*. 8. ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2003.

_____. *Los derechos fundamentales*. 7. ed. Madrid: Tecnos, 1998. p. 51. No mesmo sentido, CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1997.

PIOVESAN, Flavia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. *SUR Revista Internacional de Direitos Humanos*. São Paulo. v. 1, n. 1, p. 21-46, 2004.

PORTO, Pedro Rui da Fontoura. *Direitos fundamentais sociais: considerações acerca da legitimidade política e processual do Ministério Público e do sistema de justiça para sua tutela*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 23.

REIS, Sérgio Cabral dos. Justiça social e direito à igualdade no Estado democrático de direito: a responsabilidade do Estado na consolidação da cidadania. *Revista Trabalhista: direito e processo*, Brasília, v. 11, n. 43, p. 17-35, jul./set. 2012.

SANTOS, Fernando. A efetividade dos direitos fundamentais sociais e o controle das políticas públicas à luz da teoria dos princípios. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília. v. 44. n. 175. p. 219-32. jul/set. 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 38ª edição, rev. e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2015.

SILVA, Túlio Macedo Rosa e. *Assistência jurídica gratuita como direito fundamental social diante da liberdade de exercício de funções sindicais*. 2011. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

SILVA, Walküre Lopes Ribeiro da; FIORAVANTE, Tamira Maira; MASSONI, Túlio de Oliveira. Liberdade sindical e direitos humanos. *Revista do Ministério Público do Trabalho*, Brasília, v. 16, n. 31, p. 47-66, mar. 2006.

SODRÉ, Habacuque Wellington. As contingências das demandas individuais frente à questão da universalização dos direitos sociais no contexto da judicialização da política. *Revista de Processo*. São Paulo. v. 36. n. 200. p. 279-309. out. 2011.

Site eletrônico: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/162-milhoes-de-brasileiros-vivem-na-pobreza-extrema-4rhysc0gvqxz8f33xwgn3ocb2>>. Acesso em: 19 jun. 2016.

TORRES, Ricardo Lobo. *O direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

VIEIRA, Oscar Vilhena. A desigualdade e a subversão do Estado de Direito. *SUR Revista Internacional de Direitos Humanos*. São Paulo, v. 4, n. 6, p. 29-51, 2007.

Setembro de dois mil e vinte e um, trinta e dois anos da promulgação
da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.



para conhecer mais a *editora*UEA e suas publicações, acesse o site e nos siga
nas redes sociais

editora.uea.edu.br

ueaeditora



