

conceito jurídico

ano VI | fevereiro de 2022 | nº 62



Hóttmar Loch

Diversidade é a nova
moeda dos negócios

Pág. 7



Tecnologia, classe média e populismo

PAINEL ECONÔMICO

José Matias-Pereira

Governança Digital da
Administração Pública do Brasil



DIREITO E BIOÉTICA

Eudes Quintino de Oliveira
Júnior

A maternidade de substituição
durante a guerra na Ucrânia



CIÊNCIA JURÍDICA EM FOCO

Reis Friede

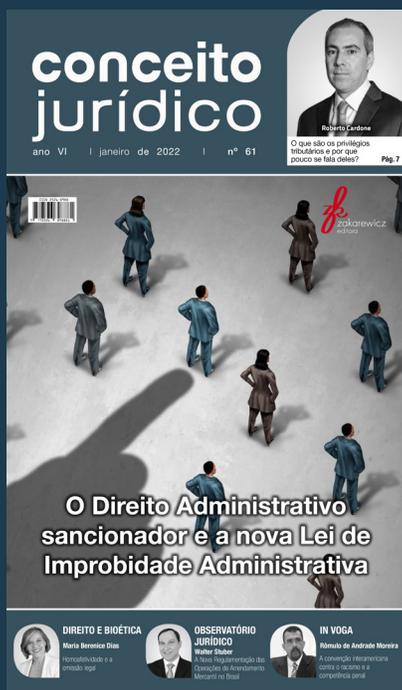
O Aborto na Perspectiva
da Igreja Católica



ASSINE

conceito jurídico

À frente dos grandes
temas jurídicos



conceito jurídico

EDITORA E DIRETORA RESPONSÁVEL: Adriana Zakarewicz

Conselho Editorial: Almir Pazzianotto Pinto, Antônio Souza Prudente, Esdras Dantas de Souza, Habib Tamer Badião, José Augusto Delgado, José Janguê Bezerra Diniz, Kiyoshi Harada, Luiz Flávio Borges D'Urso, Luiz Otavio de O. Amaral, Otavio Brito Lopes, Palhares Moreira Reis, Sérgio Habib, Wálteno Marques da Silva

Diretores para Assuntos Internacionais: Edmundo Oliveira e Johannes Gerrit Cornelis van Aggelen

Colaboradores: Alexandre de Moraes, Álvaro Lazzarini, Anderson Couto do Amaral, Antônio Carlos de Oliveira, Antônio José de Barros Levenhagen, Aramis Nassif, Arion Sayão Romita, Armand F. Pereira, Arnoldo Wald, Benjamim Zymler, Cândido Furtado Maia Neto, Carlos Fernando Mathias de Souza, Décio de Oliveira Santos Júnior, Eliana Calmon, Fátima Nancy Andrighi, Fernando Tourinho Filho, Fernando da Costa Tourinho Neto, Georgenor de Souza Franco Filho, Geraldo Guedes, Gilmar Ferreira Mendes, Gina Copola, Gustavo Filipe B. Garcia, Humberto Theodoro Jr., Inocêncio Mártires Coelho, Ivan Barbosa Rigolin, Ives Gandra da Silva Martins, Ivo Dantas, Jessé Torres Pereira Junior, J. E. Carreira Alvim, João Batista Brito Pereira, João Oreste Dalazen, Joaquim de Campos Martins, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, José Alberto Couto Maciel, José Carlos Arouca, José Luciano de Castilho Pereira, Libero Penello Filho, Lincoln Magalhães da Rocha, Marco Aurélio Mello, Maria Cristina Irigoyen Peduzzi, Mário Antonio Lobato de Paiva, Marli Aparecida da Silva Siqueira, Néelson Nery Jr., Reis Friede, Ricardo Luiz Alves, Roberto Davis, Rocco Antonio Rangel Rosso Nelson, Tereza Alvim, Tereza Rodrigues Vieira, Toshio Mukai, Vantuil Abdala, Vicente de Paulo Saraiva, William Douglas, Youssef S. Cahali.

Diretor Geral: André Luis Marques Viana

Revisão: ZK Editora

Arte e Diagramação: Charles Design

Marketing: Diego Zakarewicz

CENTRAL DE ATENDIMENTO AO CLIENTE

Tel. (61) 3263-1362

Redação e Correspondência

artigos@zkeditora.com.br

Revista Conceito Jurídico é uma publicação da Zakarewicz Editora. As opiniões emitidas em artigos assinados são de inteira responsabilidade dos seus autores e não refletem, necessariamente, a posição desta Revista.

ANÚNCIOS

comercial@zkeditora.com.br

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS

Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo.

APROVEITE NOSSAS PROMOÇÕES

LEITURA INDISPENSÁVEL
PARA QUEM QUER ESTAR
EM SINTONIA COM AS
TENDÊNCIAS DO
MUNDO JURÍDICO


zakarewicz
editora



A Esperança de Davi

“A Ucrânia ainda não morreu, nem a glória, nem a liberdade”
Primeiro verso do hino ucraniano

Visitei a Ucrânia no verão de 2019. O país vivia um clima de otimismo. O atual presidente, Volodymyr Zelensky, havia assumido o poder com uma vitória acachapante: mais de 73% do eleitorado se alinhou ao discurso pró-europeu e de reformas econômicas do jovem líder. Recordo de contemplar da janela do meu hotel a vista da pomposa Catedral de Santa Sofia no centro de Kyiv. Por alguns instantes, o entardecer fez com que o reflexo das suas exuberantes torres douradas obstruísse completamente a minha visão. Hoje, olhando para trás, vejo o mesmo sentimento de bloqueio em poder avistar os eventos que estavam para se descortinar naquela terra que fica nos portões da Europa. Quem imaginaria que uma pandemia fosse colocar o mundo de cabeça para baixo e que a Ucrânia seria bombardeada e invadida pela Rússia, como foi feito pelos nazistas na II Guerra Mundial? Desta vez, diferente da pandemia de 1918, a guerra sucedeu a pandemia.

Infelizmente, no desenrolar da história da Ucrânia, os cisnes negros são comuns e se apresentam como tragédias que precisam ser contextualizadas para que não se perca o real tamanho da dor é imposta a esta sofrida nação. A Ucrânia foi vítima dos dois principais tiranos da história quando lembrados pelo número de mortos: Stalin e Hitler.

O primeiro, principalmente com a pouco conhecida tragédia da Fome Vermelha ou *Holodomor*, quando a Ucrânia, então uma das repúblicas da União Soviética, sofreu uma catastrófica fome. A estratégia de Stalin de coletivizar a produção agrícola de forma caótica fez com que milhares de camponeses ucranianos fossem forçados a deixar suas terras para se juntarem a fazendas coletivas estatais, sob domínio de Moscou. Stalin culpou os nacionalistas ucranianos pela falha na estratégia e impôs que toda a produção agrícola da fértil da Ucrânia fosse direcionada à Rússia; além disso, fechou as fronteiras da Ucrânia para não permitir que seu povo fugisse. Os ucranianos se viram presos e, diante da falta quase total de alimentos, houve uma tragédia em que quase 4 milhões morreram de fome, cerca de 15% da população do país. O sofrimento do povo ucraniano foi tão grande que quando o país foi invadido pelos nazistas boa parte da população apoiou o exército alemão, pois nada poderia ser pior do que Stalin. Novamente, a Ucrânia estaria no centro da atenção de um tirano. Já Hitler invadiu a União Soviética com o objetivo de controlar a Ucrânia, que sendo o celeiro da Europa iria poder alimentar as ambições expansionistas nazistas.

Se formos ponderar quem mais sofreu com a II Guerra Mundial, novamente a Ucrânia foi a grande vítima. O holocausto começou na Ucrânia em agosto de 1941 e, ao final da guerra, mais civis ucranianos morreram no conflito do que russos, não só em termos relativos, mas também nominais. Também, em termos relativos para nós ocidentais, mais ucranianos morreram lutando contra os nazistas do que americanos, britânicos e franceses combinados.

Mais recente, a explosão de um reator nuclear da usina atômica de Chernobyl, em 26 de abril de 1986, lançou o equivalente a 500 bombas de Hiroshima de material radiativo na atmosfera ao norte da Ucrânia, a cerca de 100 Km de Kyiv. Por sua vez, o governo de Gorbachov, em Moscou, não permitiu qualquer divulgação do acidente. Apesar de o vento estar espalhando a radiação invisível no ar da capital, para dar um ar de normalidade o governo soviético não cancelou a parada de 1º de maio e milhares de pessoas saíram às ruas da capital ucraniana a apenas alguns quilômetros do local da explosão. A única coisa estranha na parada era a falta das autoridades nas arquibancadas, que estavam completamente vazias, pois os burocratas soviéticos e suas famílias já tinham se deslocado para Moscou logo após o acidente.

No mesmo dia, no sul da Alemanha, dez vezes mais distante de Chernobyl, foi detectado alto nível de radiação, e o governo de Moscou foi obrigado a reconhecer o acidente. Além das mortes pelo acidente, até hoje o país paga com níveis de câncer causados pela radiação muito acima do normal. Ironicamente, o evento é considerado o principal responsável pelo fim da União Soviética, o que levou à independência da Ucrânia em 1991, através de um *referendum* no qual mais de 91% dos ucranianos votaram pelo destino do país.

Novamente, a liberdade do povo ucraniano se vê vítima de um tirano. Putin, fantasiado como um antigo Czar, nunca aceitou a existência da Ucrânia como estado independente - e principalmente democrático - e pró-Europa. Ele interferiu constantemente nas eleições e invadiu o país em 2014, após a derubada de um governo corrupto pró-Moscou. No ano passado, Putin publicou um longo texto justificando, com uma visão paranoica, que os ucranianos são dominados por uma gangue de neonazistas e desejavam ter o país anexado à Rússia. O principal problema de um ditador como Putin é viver numa bolha com servos que têm tanto medo de dizerem a verdade que se perde o sentido de realidade. Putin fantasiava que as tropas russas seriam recebidas com uma chuva de rosas; porém, os ucranianos estão jogando coquetéis molotovs.

Apesar de todas as tragédias, nunca senti o povo ucraniano se lamentar ou vitimar, muito pelo contrário, otimista e orgulhoso com a sua independência. Um país que não quer ficar preso ao passado, pois ele não necessariamente determina o seu destino. Em contato com os amigos que fiz na viagem e ainda estão em Kyiv, eles afirmam que estão muito confiantes com a vitória, apesar de estarem lutando com uma superpotência militar. Através de seu inspirador líder, Volodymyr Zelensky, o povo ucraniano está defendendo o valor da democracia e da liberdade não apenas do seu país, numa batalha de Davi *versus* Golias. 



ARQUIVO PESSOAL

GUSTAVO MIOTTI é Empresário e Cientista Econômico, pesquisa atitudes relativas à globalização em seu doutorado no Rollins College (Estados Unidos). Autor do livro *Crônicas de uma pandemia – reflexões de um idealista*.

SUMÁRIO

3

COM A
PALAVRA

A Esperança de Davi

Gustavo Miotti

7

ENTREVISTA

Diversidade é a nova moeda dos negócios

Hóttmar Loch

10

PAINEL
ECONÔMICO

Governança Digital da Administração Pública do Brasil

José Matias-Pereira

16

DIREITO E
BIOÉTICA

A maternidade de substituição durante a guerra na Ucrânia

Eudes Quintino de Oliveira Júnior

19

PROPOSTAS E
PROJETOS

A constitucionalidade de projetos de lei estaduais que declaram efetiva necessidade de caçadores, colecionadores e atiradores

César Antônio Tuoto Silveira Melo

32

DESTAQUE

A importância dos dados pessoais em 2022

Francisco Gomes Júnior

34

CAPA

Tecnologia, classe média e populismo

José Pastore

76

IN VOGA

O ensino após a pandemia: a importância da universidade na construção do futuro

José Miguel Garcia Medina

80

CIÊNCIA JURÍDICA
EM FOCO

O Aborto na Perspectiva da Igreja Católica

Reis Friede

94

GESTÃO DE
ESCRITÓRIO

2022 – Tendências e preocupações na prestação de serviços jurídicos

José Paulo Graciotti

98

CONTEXTO

Emenda Constitucional 115, de 10 de fevereiro de 2022 – A inclusão da proteção de dados pessoais como direito fundamental

Luís Rodolfo Cruz e Creuz

102

COMO DECIDEM OS TRIBUNAIS

O STF e os critérios para a decretação da prisão temporária

Rômulo de Andrade Moreira

107

VISÃO JURÍDICA

Presunção de inocência, princípio indispensável. Narrativa não é direito

Ivan Barbosa Rigolin

114

PORTAL JURÍDICO

As agressões das leis de Nuremberg aos Direitos Humanos

Luciano Oliveira Aragão e Fábio Avelar Peixoto

128

ENFOQUE

Impactos do Metaverso no Direito

Bruna Mirella Fiore Braghetto e Maurício Pallotta Rodrigues

132

OBSERVATÓRIO JURÍDICO

A nova regulamentação das Companhias Hipotecárias

Walter Stuber

140

GESTÃO EMPRESARIAL

O preconceito "velado" é o grande empecilho no sucesso dos programas de diversidade e inclusão das empresas no Brasil

Patrícia Punder

142

TENDÊNCIAS

Aprimoramento do Estado Democrático de Direito no âmbito político eleitoral. Sugestões

Jair José Perin

144

CONJUNTURA

Afinal, o que esperar da reforma tributária no último ano do atual governo?

Phelippe Toledo Pires de Oliveira

147

PONTO DE VISTA

Alinhamento da tributação brasileira à OCDE será desafiador

Ariel Palmeira



Hóttmar Loch

ARQUIVO PESSOAL

Diversidade é a nova moeda dos negócios

Com frequência, as marcas estão sendo cobradas a terem responsabilidade tanto para criar uma cultura inclusiva em seus negócios, como para proporcionar impacto positivo na vida de seus consumidores, o que resulta numa transformação da sociedade. ESG – sigla em inglês para Governança Ambiental, Social e Corporativa – tem crescido muito a nível global e diversidade & inclusão é um forte pilar da área. E para falar sobre a resistência de lideranças brasileiras em relação a este tema, principalmente por nosso país ter uma história de negar os preconceitos, convidamos o CEO da Nohs Somos, Hóttmar Loch, que observa uma transformação acontecendo aqui e sendo liderada pela economia, seguindo tendências globais. Confira!

CONCEITO JURÍDICO – *Na sua visão, como estão tratando a cultura inclusiva fora do nosso país?*

HÓTTMAR LOCH – Uma boa referência de fora, por exemplo, é a exigência da Nasdaq, a bolsa de tecnologia estadunidense, que determinou que as empresas listadas em seu índice devem ampliar a diversidade de seus conselhos de administração num prazo de dois a cinco anos. Além disso, será preciso que as organizações tenham entre seus diretores, no mínimo, uma mulher e outro representante de um grupo socialmente minorizado, como pessoas negras ou LGBTI+. Aqui no Brasil ainda há muito o que fazer: segundo a pesquisa lançada pela consultoria Mais Diversidade em 2021, 65% das empresas não possuem um programa estruturado de D&I, contudo já é possível afirmar a força deste movimento, uma vez que 97% das empresas respondentes pretendiam manter ou aumentar

seus investimentos em diversidade e inclusão. Já não é mais uma questão se as empresas vão apostar em D&I, mas quando irão tomar essa atitude.

CONCEITO JURÍDICO – *O que o Sr. pode nos falar sobre marca empregadora?*

HÓTTMAR LOCH – Falando sobre marca empregadora, ou na imagem institucional de credibilidade da empresa no que tange ser um bom lugar para trabalhar, hoje já se sabe que trabalhar a diversidade de forma intencional reflete na lucratividade para os negócios. De acordo com a consultoria americana McKinsey, empresas que têm um time executivo diverso em termos de gênero apresentam 33% mais chances de serem lucrativas.

CONCEITO JURÍDICO – *O Sr. pode ressaltar quais são as dificuldades observadas do mercado?*

HÓTTMAR LOCH – Uma das grandes dificuldades do mercado está relacionada à atração e retenção de talentos e não só para talentos diversos. Segundo estudo da Associação das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) e de Tecnologias Digitais (Brasscom), o déficit anual de profissionais na área de TI pode chegar a 70 mil até 2024.

CONCEITO JURÍDICO – *Como o Sr. vê as tendências internacionais?*

HÓTTMAR LOCH – Retomando a fala de tendências internacionais, gostaria de destacar “A Grande Renúncia”, movimento ocorrido durante a pandemia, na qual milhares de americanos pediram as contas dos seus trabalhos. Especialistas ouvidos por diversos veículos de comunicação afirmaram que a pandemia fez com que as pessoas se questionassem para além do retorno financeiro, buscando mais qualidade de vida e empregos que estejam relacionados a um propósito social. Somente em agosto de 2021, 4 milhões de pessoas pediram as contas. Além disso, há mais de 10 milhões de vagas em aberto.

CONCEITO JURÍDICO – *Quais são os perfis de consumo que irão despontar nos próximos anos?*

HÓTTMAR LOCH – De marca empregadora para perfil do consumidor, vale destacar A WGSN, autoridade global em tendências de consumo e *design*, que mapeou quatro perfis de consumo que vão despontar em 2023. A maioria dos perfis apresenta conceitos de D&I, consumidores que buscam construir um mundo melhor, apoiando as comunidades e empresas que promovem diversidade. Já a Rock Content, especialista em Marketing Digital, enumerou as 10 maiores tendências que realmente vale a pena apostar, sendo uma delas a tendência de marcas mais humanas e comprometidas. Os negócios que decidirem evoluir seguindo essas diretrizes terão que pensar mais do que apenas no lucro. Ou seja, os problemas que a empresa soluciona precisam ser genuínos para a sociedade, começando pelo “por quê” e não pelo “o quê”.

CONCEITO JURÍDICO – *E o que isso significa?*

HÓTTMAR LOCH – Significa ter um propósito como padrão e com isso compreender de forma genuína que a organização deve investir em estratégias

que promovam o progresso contínuo e com mudanças de longo prazo, internamente, para o seu cliente e para a sociedade.

CONCEITO JURÍDICO – *E para onde vai a economia?*

HÓTTMAR LOCH – O que se sabe é que D&I começou a fazer parte das estratégias do negócio em diferentes cenários. Bons resultados de D&I buscam representar a sociedade, ou seja, no Brasil uma empresa que desempenha bem precisa ter 56% de pessoas negras, cerca de 10% de pessoas LGBTQTs, 52% de mulheres, 24% de pessoas com deficiência, etc. O que mostra que ainda há muito trabalho, pois atualmente, segundo a pesquisa da Nohs Somos com a Pulse, minorias não chegam a 10% do quadro de colaboradores das empresas. Um ponto importante é: trabalhar a diversidade no time representando a sociedade significa ter diversidade da base até o topo da hierarquia. Hoje as lideranças nas empresas são 90% de homens brancos, sem deficiência e heterossexuais. Ter diversidade nas lideranças também é estratégico para o negócio, se o mercado está mudando com o foco em ESG, e diversidade sendo um grande pilar, quanto mais pessoas diversas nas lideranças, maiores percepções de oportunidades para o negócio no momento atual.

CONCEITO JURÍDICO – *O Sr. pode citar algum case de sucesso que evidencia a diversidade como pilar?*

HÓTTMAR LOCH – Um caso que deixou isso evidente foi a ação “Havaianas Pride”, quando foi realizada uma coleção com itens como peças de vestuário, sandálias e acessórios, que celebram as cores das bandeiras LGBTQIA+. Em apenas oito meses, foram vendidos mais de 150 mil itens da linha. Acompanhado do lançamento, a marca teve a iniciativa de reverter 7% do lucro líquido arrecadado com a venda da linha Pride à All Out, ONG que luta pelos direitos das pessoas LGBTI+ ao redor do mundo.

CONCEITO JURÍDICO – *Esse case de sucesso mexeu com toda a cadeia de produção?*

HÓTTMAR LOCH – Sem dúvida alguma, esse caso demonstra como D&I afeta diversos processos da empresa, gerando bons resultados como marca empregadora, com a construção dessa ação feita em parceria com o time de colaboradores e fornecedores externos. Liderança diversa e/ou sensibilizada aprovando a temática de forma intencional. E como consequência, alta aceitação de produtos e serviços que atendem as tendências de perfil de consumo com o foco no propósito. O famoso “ganha/ganha/ganha”, bom para quem faz, bom para quem compra, bom para sociedade.

CONCEITO JURÍDICO – *Qual o recado o Sr. deixa para nossos leitores?*

HÓTTMAR LOCH – As empresas não devem poupar esforços para deixar evidente o seu posicionamento. Práticas vagas e sem intenções são apenas uma forma de tentar se eximir e não contribuir de fato. É preciso ir além nesse debate e ter atitudes verdadeiras e honestas com o público. 



Governança Digital da Administração Pública do Brasil

■ POR JOSÉ MATIAS-PEREIRA

“Em que pese o Brasil ainda ter diversas barreiras para se tornar um país de economia digital avançada, que os princípios, objetivos e iniciativas explicitadas na governança digital, por meio da Estratégia de Governança Digital (EGD) da administração pública federal, estão norteando de forma adequada, na forma delineada pela OCDE, a transformação do governo e da administração pública por meio do uso de tecnologias digitais, com a promoção da efetividade das políticas e da qualidade dos serviços públicos, com vista a responder as expectativas e demandas dos usuários por serviços de melhor qualidade.”

As tecnologias digitais, conforme assinala a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2018), estão mudando radicalmente a maneira como os cidadãos vivem, trabalham, consomem serviços e interagem. A capacidade dos governos de responder à

transformação digital em andamento e produzir processos e serviços mais inclusivos, convenientes e colaborativos é crucial para garantir a confiança dos cidadãos. A intensificação do debate internacional em relação ao tema governança digital, notadamente nas últimas duas décadas, que é percebida em conceitos como governo eletrônico, governo digital, e-democracia, e-administração pública, evidencia a relevância dessas atividades para a economia e a gestão pública.

Esse fenômeno é resultado da chegada e da evolução da internet, apoiada por novas tecnologias da informação e comunicação (TICs) para utilização pela administração pública, setor privado e sociedade civil. Nos países capitalistas e com democracias mais consolidadas, as fortes pressões feitas pelos seus cidadãos-contribuintes, pelo setor privado, organizações sociais e comunidade global, impulsionaram os governos a adotar medidas e ações para promover a reestruturação da burocracia e a modernização dos serviços ofertados pela administração pública (Matias-Pereira, 2018, 2021).

Feitas essas considerações formula-se a seguinte pergunta: *O Brasil está se tornando um país digital?*

A política de governança digital vem sendo instituída no Brasil, por meio de diversos diplomas legais, tem como escopo de abrangência nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Nela a governança digital é definida como:

“A utilização pelo setor público de recursos de tecnologia da informação e comunicação com o objetivo de melhorar a disponibilização de informação e a prestação de serviços públicos, incentivar a participação da sociedade no processo de tomada de decisão e aprimorar os níveis de responsabilidade, transparência e efetividade do governo.”

Merece destaque, nesse rol de normas legais, o Decreto nº 10.332, de 29.04.2020, que define as diretrizes da Estratégia de Governo Digital para o triênio 2020-2022. Organizado em princípios, objetivos e iniciativas que vão nortear a transformação digital, o programa tem como meta, no referido período, oferecer os mais de 3,5 mil serviços prestados pela União aos cidadãos brasileiros de maneira 100% online, disponíveis no Portal Gov.br.

CONCEITOS RELEVANTES

Governança digital pode ser definida como a utilização, pelo setor público, de tecnologias da informação e comunicação com o objetivo de melhorar a informação e a prestação de serviços, incentivando a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão e tornando o governo mais responsável, transparente e eficaz (Verma et al., National Informatics Centre of India, 2005).

Serviços públicos digitais é definido como o conjunto de ações do Estado que envolvem interação em meios digitais com a sociedade para atendimento direto às suas necessidades, visando o alcance de direitos ou possibilitando o cumprimento de um dever. Estão associados ao resultado percebido pela

população, o que ela recebe como entrega útil, e abrangem o relacionamento com o usuário (atual ou futuro), que lhe gera valor ou lhe resolve um problema, atendendo seus interesses, inclusive o de estar quite com suas obrigações perante o Estado.

Tecnologias digitais referem-se às TIC, incluindo a internet, tecnologias e dispositivos móveis, desenvolvimento de serviços e aplicações e análise de dados, utilizados para melhorar a geração, coleta, troca, agregação, combinação, análise, acesso, busca e apresentação de conteúdo digital (OECD, 2014).

A governança digital, para Pimenta e Canabarro (2014, p. 10), é uma área em desenvolvimento que tem por objetivo estreitar os diversos campos do conhecimentos relevantes e relacionados com o uso das TICs, compreendendo dentre esses: princípios, plataformas, metodologias, processos e tecnologias digitais para a reflexão sobre e a realização de atividades relacionadas a Governo, em todas suas esferas, de forma a configurar o que tem se convencido chamar de Governo Eletrônico, EGovernment ou simplesmente e-Gov.

Por sua vez, Beuren; Moura; Kloeppel (2013, p. 423), assinalam que a governança digital é o resultado de um contexto evolutivo de sofisticação e que exige um conjunto de ações que engloba novos estilos de liderança, novas alternativas de debater e decidir estratégias, novas formas de acesso aos serviços, novas transações de negócios, novas formas de acesso à educação, novas maneiras de ouvir a comunidade e novas formas de organização e prestação de informação aos cidadãos.

OCDE: TRANSFORMAÇÃO DIGITAL

O projeto “Going Digital” da OCDE visa ajudar os formuladores de políticas a entender melhor a transformação digital que está em andamento e a desenvolver políticas apropriadas para ajudar a moldar um futuro digital positivo.

As tecnologias e os dados digitais são transformacionais. Pessoas, empresas e governos vivem, interagem, produzem e trabalham de forma diferente do passado, e essas mudanças estão se acelerando rapidamente. Um ecossistema de tecnologias digitais interdependentes sustenta a transformação digital; sua constante evolução continua a impulsionar mudanças econômicas e sociais. Esse ecossistema de tecnologia digital depende e produz grandes quantidades de dados, que se tornaram uma importante fonte de valor econômico e social (Going Digital, OCDE, 2020b).

A OCDE (OECD Going Digital Toolkit, 2020c), ao debater a questão da transformação digital, faz uma instigante pergunta: Seu país está se tornando digital ou ficando para trás? Nesse sentido, alerta que:

“A transformação digital em curso da economia e da sociedade traz muitas promessas para estimular a inovação, gerar eficiências e melhorar os serviços e, ao fazê-lo, impulsionar o crescimento. As tecnologias digitais capacitam as pessoas aumentando o acesso à informação e possibilitando novas formas de engajamento social. No entanto, esses benefícios vêm com outros desafios, pois as tecnologias digitais mudam a natureza e a estrutura das organizações,

mercados e comunidades e levantam preocupações sobre equidade e inclusão. É essencial que pessoas, empresas e governos se unam para colocar tecnologias e dados digitais a serviço do bem-estar econômico e social.”

Registre-se que, o “Going Digital Integrated Policy Framework” e o “OECD Going Digital Toolkit” são os principais produtos que enquadram todo o trabalho da OCDE em transformação digital. Em sua terceira fase (2021-2022), o projeto visa abrir novos caminhos em nossa compreensão e modelagem da transformação digital e seus efeitos em nossas economias e sociedades por meio de quatro grupos de tópicos relacionados a dados: administração, acesso, compartilhamento e controle de dados; promover fluxos de dados transfronteiriços preservando a confiança; uso de dados e seus impactos em empresas e mercados; medição de dados e fluxos de dados.

Para a OCDE (2020a), a transformação digital altera processos de inovação e resultados em todos os setores da economia e nas dinâmicas do mercado. Os efeitos das tecnologias digitais são percebidos em todos os setores, alterando práticas de inovação e resultados não apenas em setores “de origem digital”, mas também nos setores tradicionais, como a agricultura, transportes e comércio varejista, como é esperado de tecnologias de propósito geral (general purpose technologies – GPT). As transformações nos processos de inovação e seus resultados afetam as dinâmicas dos negócios e a estrutura do mercado. Consequentemente, acarretam implicações no desempenho e na distribuição dos lucros entre as empresas, indivíduos e regiões.

A OCDE também vem dando destaque a questão que envolve os dados para a inovação. Tecnologias baseadas em inteligência artificial, tecnologias de registros distribuídos (distributed ledger technologies – DLTs), big data e análise de dados (data analytics) estão atualmente no foco das discussões da organização. A inteligência artificial compôs um dos pilares da segunda fase do “Going Digital”, no qual foi objeto de uma recomendação de referência internacional que estabelece princípios para seu desenvolvimento e para as políticas governamentais nessa área, com abordagem centrada no ser humano.

Para adentrar na era digital e estimular a ciência e inovação, a OCDE (2020a) apresenta algumas recomendações-chave de caráter geral:

Ciência Aberta. Avançar a transição para a ciência aberta, a qual poderá acelerar a transformação de descobertas científicas aplicadas e inovações com benefícios socioeconômicos. Garantir acesso a dados para inovação, equilíbrio econômico, privacidade e questões ligadas à propriedade intelectual. Facilitar o acesso a grandes volumes de dados necessários ao treinamento de sistemas de Inteligência Artificial, e estimular o preparo para lidar com questões ligadas à política de dados.

Habilidades Digitais. Desenvolver habilidades digitais, criar instituições e incentivos que permitam respostas rápidas a mudanças nas demandas de habilidades e capacitações. Garantir a disponibilidade de infraestruturas complementares, como computação de alto desempenho e redes de banda-larga (especialmente fibra ótica, a qual é essencial para a Indústria 4.0). Comprometimento com

a pesquisa no setor público, a qual é fonte essencial de importantes tecnologias digitais, e considerar a adoção de parcerias público-privadas.

Tecnologias Digitais. Estimular a difusão de tecnologias digitais, visto que muitos países, regiões e empresas são primariamente usuários de tecnologia, e a difusão costuma ser lenta. Desenvolver expertise específica para tecnologias e setores no governo. Otimizar os sistemas de informação digital para apoiar as políticas de ciência e inovação. Considerar a experimentação com novas ideias sobre como tecnologias, como blockchain e o 5G, podem beneficiar os processos de ciência e inovação.

ESTRATÉGIA DE GOVERNANÇA DIGITAL DO BRASIL

O crescente número de estudos e pesquisas sobre governança digital, divulgadas pela Organização das Nações Unidas (ONU), Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), Banco Mundial, União Europeia (UE), entre outras, confirmam a importância do tema e o esforço em nível mundial de influenciar a organização estatal de seus países-membros e parceiros. Entre essas organizações, a OCDE vem tendo um papel de destaque, principalmente para a elaboração da atual Estratégia de Governança Digital (EGD) da administração pública federal do Brasil, sendo esta a base para princípios, iniciativas e políticas públicas.

O estudo denominado “Going Digital in Brazil” (A Caminho da Era Digital no Brasil, OCDE, out. 2020), analisa os desenvolvimentos recentes na economia digital no Brasil, revisa políticas relacionadas à digitalização e faz recomendações para aumentar a coerência das políticas nessa área. O relatório examina a disponibilidade e a qualidade das redes e serviços de comunicação no Brasil, bem como as políticas e regulamentações relacionadas; analisa as tendências no uso da tecnologia digital entre indivíduos, empresas e governo e examina as políticas para promover a difusão; discute os esforços para aumentar a confiança na economia digital, com foco na segurança digital, privacidade e proteção do consumidor; analisa as políticas para promover a inovação digital e examina as implicações políticas de modelos de negócios emergentes em setores-chave. Em síntese, avalia as oportunidades e os desafios da digitalização no Brasil, analisa as políticas atuais, e faz recomendações para melhorá-las, com base no Marco de Política Integrada “Digital Going” da OCDE.

Nesse sentido, o estudo tem como propósito ajudar o país a garantir uma abordagem integral do governo (whole-of-government), coerente e coesa, para melhor responder à transformação digital e fazê-la funcionar para o crescimento e o bem-estar. Por sua vez, além da significativa contribuição ao diagnóstico e à discussão das políticas para a digitalização no país, deixou explícito que o país está engajado na cooperação com a OCDE, e que está se preparando para se tornar membro efetivo daquela organização.

CONCLUSÕES

Constata-se que o Brasil, em que pese ter demorado a avançar no campo da economia digital, está buscando estruturar de forma sólida a sua governança

digital. Os resultados do “A Caminho da Era Digital no Brasil (OCDE, out. 2020)”, num sentido amplo, evidencia que o país está se preparando para enfrentar os desafios da digitalização e à necessidade de implementar políticas para estimular seu desenvolvimento.

A Estratégia de Governança Digital (EGD) da administração pública federal do Brasil, tendo como suporte as contribuições e revisões da OCDE (2020), é um instrumento de planejamento e gestão que, articulado com as orientações globais para reformas e modernização da administração pública no que se refere a melhorar a relação do Estado com sua sociedade, no qual estão delineadas as diretrizes e orientações que devem ser seguidas pelos demais setores do governo federal do país, bem como pelos demais níveis da República.

É inegável que, está ocorrendo no Brasil uma rápida digitalização da prestação de serviços governamentais, que estão sendo disponibilizados de forma sistemática pela internet em números crescentes. Nesse contexto, é importante que o governo desenvolva uma maior celeridade na oferta de serviços que vão além da transposição para a internet de rotinas idênticas.

Pode-se concluir, em que pese o Brasil ainda ter diversas barreiras para se tornar um país de economia digital avançada, que os princípios, objetivos e iniciativas explicitadas na governança digital, por meio da Estratégia de Governança Digital (EGD) da administração pública federal, estão norteando de forma adequada, na forma delineada pela OCDE, a transformação do governo e da administração pública por meio do uso de tecnologias digitais, com a promoção da efetividade das políticas e da qualidade dos serviços públicos, com vista a responder as expectativas e demandas dos usuários por serviços de melhor qualidade. 

REFERÊNCIAS

- BEUREN, Ilse M.; MOURA, Geovanne D.; KLOEPPEL, Nilton R. Práticas de governança eletrônica e eficiência na utilização das receitas: uma análise nos estados brasileiros. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 421-441, Apr. 2013.
- Brasil. Estratégia de Governo Digital da Administração Pública Federal 2020-2022. Brasília: Ministério da Economia, 2020. <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020>
- OECD. Going Digital in Brazil (A Caminho da Era Digital no Brasil), OECD Publishing, Paris, 2020a. <https://doi.org/10.1787/45a84b29-pt>
- OECD. Going Digital Integrated Policy Framework. OECD Publishing, Paris, 2020b. <https://www.oecd.org/digital/going-digital-project/>
- OECD. OECD Going Digital Toolkit, OECD Publishing, Paris, 2020c. <https://www.oecd.org/digital/going-digital-project/>
- MATIAS-PEREIRA, J. Efeitos da utilização da inteligência artificial na Administração Pública. *UnB Notícias*, 01 fev. 2018.
- MATIAS-PEREIRA, J. Algocracia: efeitos do modelo de governança por meio dos algoritmos no nosso destino. *Revista Conceito Jurídico*, n. 56, p. 43-45, set. 2021.



JOSÉ MATIAS-PEREIRA é Doutor em ciência política pela Universidade Complutense de Madrid (UCM - Espanha), e pós-doutor em administração pela Universidade de São Paulo (FEA/USP). É professor de administração pública e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade da Universidade de Brasília, Brasil. E-mail: matias@unb.br

A maternidade de substituição durante a guerra na Ucrânia

■ POR EUDES QUINTINO DE OLIVEIRA JÚNIOR



“Diante de tantos entraves não é de se pensar em realizar a reprodução assistida no Brasil?”

A recente invasão das tropas russas na Ucrânia mobilizou a comunidade internacional que, além de repudiar o ato de guerra, tomou várias medidas econômicas e até mesmo de auxílio bélico para envio de aviões, navios e armas para Kiev e, ainda, imposição de sanções para minar o poderio financeiro do país invasor. É indiscutível que a guerra carrega trágicos prejuízos para o povo e para o local onde é travada,

mas, como um míssil de longo alcance, atinge inúmeros outros países que há muito tempo vinham consolidando um harmonioso relacionamento junto à comunidade globalizada.

Kiev, capital da Ucrânia, abriga inúmeras clínicas de infertilidade e recebe casais brasileiros que optaram pela maternidade de substituição, considerada legal no país desde 2015 (*surrogacy*, assim denominada em inglês), além de armazenar os embriões criopreservados dos interessados na procriação. O procedimento, no caso de maternidade de substituição, gira em torno de 39.900 a 64.900 euros, enquanto as doadoras de óvulos recebem de 4.900 a 11.900 euros.¹

Perfeita e bem acabada a definição da Lei Portuguesa² a respeito da maternidade de substituição: “Entende-se por maternidade de substituição qualquer situação em que a mulher se disponha a suportar uma gravidez por conta de outrem e a entregar a criança após o parto, renunciando-se aos poderes e deveres próprios da maternidade”.

A maternidade de substituição, pela lei da Ucrânia, é permitida somente para casais heterossexuais que tenham problemas médicos de infertilidade e os óvulos podem ser doados tanto por voluntários anônimos quanto por familiares dos interessados. As candidatas à maternidade devem ter cidadania ucraniana, com idade até 36 anos, desde que comprovadas a saúde física e mental. Após o nascimento – tudo seguindo rigorosamente as regras de um contrato assinado pelas partes envolvidas – a mãe que exerceu a gravidez de substituição e sem qualquer direito parental, entregará a criança aos pais biológicos, cujos nomes constarão da certidão de nascimento do recém-nascido, assim como do seu passaporte. É ainda de se observar que, após o nascimento, a criança é submetida a exame de DNA visando comprovar se os interessados que contrataram os serviços de “barriga de aluguel” são realmente os pais biológicos.

Recentemente, quando foi decretada a pandemia pela Organização Mundial da Saúde, o governo ucraniano impôs a proibição de entrada no país como uma das medidas de combate ao coronavírus. Os genitores das crianças nascidas pela maternidade de substituição passaram por momentos difíceis, vez que não tinham acesso para buscar os filhos e as clínicas tiveram que se dobrar nos cuidados exigidos pelos recém-nascidos. Tal fato reacendeu a discussão travada, principalmente na Europa, a respeito da afronta à dignidade humana da mulher que pratica verdadeiro comércio com seu corpo e passa a ser tratada como mercadoria no lucrativo comércio de “útero de aluguel”.

Com a guerra em andamento no território ucraniano as clínicas de infertilidade - em razão das cláusulas contratuais protetivas às mães substitutivas e aos embriões vindos de outros países e encaminhados para Kiev ou aí produzidos - vêm monitorando e procurando sempre buscar locais seguros para os embriões, como o alojamento em bunkers, e as gestantes estão sendo transferidas para cidades próximas da divisa com a Polônia. E, em último caso, cogita-se até mesmo de encaminhá-las para outros países.

E, nesse caso, tem início novo imbróglio, pois poucos são os que permitem a prática da maternidade de substituição, como é o caso da Rússia, Tailândia, Índia e alguns estados dos EUA. Em caso de transferência para algum país em que não exista legislação a respeito da matéria, não será possível o cumprimento

total do contrato. A mãe gestora, desta forma, no ato do nascimento, deverá registrar a criança em seu próprio nome e não terá condições de entregá-la para os pais biológicos. Talvez até, dependendo da legislação, possa se cogitar de eventual adoção da criança. O certo é que teremos mães substitutivas e biológicas itinerantes em busca de um local propício para a regularização registral da criança.

Diante de tantos entraves não é de se pensar em realizar a reprodução assistida no Brasil?

O procedimento é totalmente diferente. A respeito da reprodução assistida vige a Resolução 2.294/2021, do Conselho Federal de Medicina, que regulamenta a matéria. As técnicas de reprodução assistida são utilizadas para auxiliar o processo de procriação, desde que exista possibilidade de sucesso e baixa probabilidade de risco grave à saúde da paciente, que não poderá ter acima de 50 anos de idade, ou do possível descendente e jamais serão utilizadas com a intenção de selecionar sexo ou outra característica biológica do futuro filho, observando que a finalidade é exclusivamente voltada para a procriação humana.

Também poderão se valer das técnicas os heterossexuais, homoafetivos e transgêneros, assim como a gestação compartilhada em união homoafetiva feminina. A doação de gametas não tem caráter lucrativo ou comercial e será mantido o sigilo sobre a identidade dos doadores, exceto na doação de gametas para parentesco de até 4º (quarto) grau, de um dos receptores.

Quando se tratar de gestação de substituição, também conhecida como cessão temporária do útero, a cedente deverá ter ao menos um filho vivo e pertencer à família dos parceiros em parentesco consanguíneo até o quarto grau, observando que o primeiro grau compreende pais e filhos; o segundo, avós e irmãos; o terceiro, tios e sobrinhos; e o quarto, primos.

Com o nascimento da criança, o registro e a emissão da respectiva certidão de nascimento do filho havido por reprodução assistida serão lavrados de acordo com o Provimento nº 63/2017 da Corregedoria Nacional de Justiça.

Percebe-se, pelo breve relato feito, que a diferença maior entre o Brasil e a Ucrânia, no tocante à reprodução assistida, reside na gratuidade da doação de gametas e da cessão temporária de útero, uma vez que a legislação brasileira considera o corpo humano e suas partes como bem *extra commercium*, sem qualquer perfil negocial ou lucrativo. 

NOTA

- 1 <https://veja.abril.com.br/mundo/lockdown-deixa-dezenas-de-bebes-de-barriga-de-aluguel-presos-na-ucrania/>
- 2 Art. 8º da Lei nº 32, de 26 de julho de 2006, que trata da Procriação Medicamente Assistida.



EUDES QUINTINO DE OLIVEIRA JÚNIOR é Promotor de Justiça aposentado, Mestre em Direito Público, Pós-Doutorado em ciências da saúde, Advogado, sócio fundador do escritório Eudes Quintino Sociedade de Advogados.

A constitucionalidade de projetos de lei estaduais que declaram efetiva necessidade de caçadores, colecionadores e atiradores



■ POR CÉSAR ANTÔNIO TUOTO SILVEIRA MELLO

“Recentemente ocorreram iniciativas legislativas com apresentação de Projetos de Lei bastante simples, cujo conteúdo gira invariavelmente na declaração ou reconhecimento por parte do poder público estadual a existência de efetiva necessidade para Caçadores Atiradores e Colecionadores, os quais, note-se, já se encontram explicitamente previstos na Lei nº 10.826/03 no inciso IX do artigo 6º como exceções da proibição geral do porte de arma, sendo esta, a mesma fonte do porte de arma dos guardas municipais, o qual foi objeto até mesmo de ampliação por parte do STF.”

OVÁCIO LEGAL DO CONCEITO DE EFETIVA NECESSIDADE

Em 2003, no ápice dos eventos julgados como verdadeiros (tratando-se, portanto, de verdade jurídica reconhecida) pela Ação Penal 470, eventos estes apelidados de “Mensalão”, tivemos a aprovação da Lei nº 10.826/03, em votação simbólica, açodada, ocorrida no apagar das luzes de dezembro.

Ademais, a Legislação foi maliciosamente apelidada de “Estatuto do Desarmamento”, a fim de lhe ser emprestado um objetivo ou significado que não foi submetido à discussão democrática (o nome, ou até mesmo a intenção, não está presente em qualquer parte do texto, porém tal discussão será aprofundada em artigo próprio) em evidente truque publicitário com vistas a atribuir ao texto da lei um suposto “espírito” inexistente.

A legislação em questão demonstrou como o tempo que foi desenvolvida de forma a atribuir ao poder executivo, através da presidência da república bem como ao órgão a ela subordinados (mesmo que indiretamente) poderes de encrudescer de forma excessiva o conteúdo desarmamentista da lei.

Ainda, especialmente no que se refere à conceitos que dariam acesso à direitos ou exceções às regras gerais da lei, utilizou-se de conceitos absolutamente indefinidos, os quais na prática tornam indistinguíveis atos discricionários de atos arbitrários.

Não é possível afastar a hipótese de que a legislação foi assim escrita considerando-se que nenhum ator não alinhado a ideologia desarmamentista pudesse em algum tempo ter acesso a chefia do poder executivo.

Desta maneira o excesso de poder regulatório seria sempre utilizado para dar à lei, que é na prática neutra, destinada à, conforme a ementa do projeto de lei Dispor “sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição...”, o seu alegado “espírito desarmamentista”, que na verdade trata-se de um fantasma cuja assombração foi trazida pelos decretos regulamentares e não está contida no próprio texto da lei.

Tal técnica legislativa representa, no entanto, verdadeira “espada de dois gumes” uma vez que a mesma permissão regulamentar que autorizou à governos de ideologia mais desarmamentista tornar a Lei nº 10.826/2003 em verdadeiro “Estatuto do Desarmamento”, permitiu ao governo de ideologia mais liberal substituir referidos decretos, apresentando textos que “exorcizam” o “espírito da lei” desarmamentista.

Porém, no que interessa ao presente artigo, temos em especial o conceito jurídico aberto, de conteúdo abstrato, previsto na Lei nº 10.826/03, art. 10 § 1º, inciso I, quer seja o conceito de “efetiva necessidade”.

O referido artigo assim dispõe:

“Art. 10. A autorização para o porte de arma de fogo de uso permitido, em todo o território nacional, é de competência da Polícia Federal e somente será concedida após autorização do Sinarm.

§ 1º A autorização prevista neste artigo poderá ser concedida com eficácia temporária e territorial limitada, nos termos de atos regulamentares, e dependerá de o requerente:

I – demonstrar a sua efetiva necessidade por exercício de atividade profissional de risco ou de ameaça à sua integridade física;”

Ocorre que nestes quase 20 anos de vigência da referida lei, até o presente momento não logrou êxito em definir de forma clara em que se constitui o termo legal “efetiva necessidade”.

Trata-se de termo tão abstrato, de conteúdo normativo tão aberto, que não há qualquer possibilidade de se dizer de antemão se uma situação específica se adequa ou não ao conteúdo da legislação.

Os entendimentos divergem de região para região, de delegado para delegado, e, com alguma frequência, o mesmo delegado indefere uma série de pedidos contendo o mesmo fundamento, porém, talvez afetado por um dia de excessivo bom humor e felicidade, acaba por deferir um pedido específico, passando então a indeferir todos os demais de igual fundamento novamente.

Há ainda situações em que certo indivíduo tem o porte de arma deferido, sendo este algumas vezes “renovado”, sempre sob o mesmo fundamento, tendo então a “renovação” indeferida sob a justificativa de que os pedidos são estanques entre si, porém cujo único fator que se diferencia dos demais pleitos é alteração do delegado designado para o ato.

Por se tratar de mérito administrativo, a decisão, se minimamente fundamentada, está imune ao crivo do judiciário.

E tal possibilidade existe, pela absoluta indefinição do conceito de efetiva necessidade, a qual se materializa no mundo dos fatos apenas no momento do proferimento da decisão pelo delegado de polícia federal.

Assim na prática de torna impossível diferenciar, em relação aos seus fundamentos, tal ato administrativo de um ato absolutamente arbitrário, dado que o que diferencia um ato arbitrário de um ato discricionário é a adequação do ato aos parâmetros objetivos indicados na lei¹.

Não havendo parâmetro, não há como diferenciar o ato discricionário do ato arbitrário.

Em resumo, a lei ao silenciar sobre o conceito de efetiva necessidade atribui ao delegado de polícia o poder de deferir “porque sim” ou indeferir “porque não”, inclusive quando diante de situações exatamente iguais nas quais a única diferenciação é um nome contido na capa do requerimento.

Tal ausência de definição do conteúdo normativo, no entanto, dada a evolução do posicionamento político dos legítimos representantes eleitos, especialmente após os dados do Datasus colocarem por terra a afirmação repetida *ad nauseam* de que o aumento da circulação de armas aumentaria a violência², abre-se a possibilidade para que o conceito jurídico que o legislador federal optou por sonegar seja trazido com base no art. 24, § 3º da Constituição Federal pelos legisladores Estaduais.

Assim recentemente ocorreram iniciativas legislativas com apresentação de Projetos de Lei bastante simples, cujo conteúdo gira invariavelmente na declaração ou reconhecimento por parte do poder público estadual a existência de efetiva necessidade para Caçadores Atiradores e Colecionadores, os quais, note-se, já se encontram explicitamente previstos na Lei nº 10.826/03 no inciso IX do artigo 6º como exceções da proibição geral do porte de arma, sendo esta, a mesma fonte do porte de arma dos guardas municipais, o qual foi objeto até mesmo de ampliação por parte do STF.

Importante ressaltar que tal hipótese legal decorre diretamente da opção feita pelo Legislador Federal de não trazer na lei a definição normativa de importante requisito para exercício de direito, quer seja o conteúdo normativo do que seria “efetiva necessidade”.

DOS EFEITOS PRÁTICOS DAS LEGISLAÇÕES ESTADUAIS

A mídia tradicional ao noticiar a aprovação de legislações estaduais reconhecendo a efetiva necessidade dos CACs, incorre em verdadeira propagação de “Fake News” pois em sua maioria divulgam de forma equivocada que tais legislações concederiam “Porte de Arma” aos integrantes da referida “categoria”³.

Nada mais falso. Como apontado no tópico anterior, tudo o que a lei faz é declarar que os legítimos representantes da população local ao serem questionados sobre o aberto conceito de efetiva necessidade, em relação aos atiradores colecionadores e caçadores, reconhecem que, no geral, os integrantes da referida “categoria” estariam inseridos no conceito aberto de “efetiva necessidade” previsto na lei pelo legislador federal.

Ocorre que todo o procedimento determinado na legislação federal deve ser integralmente seguido pelo pretendente, o qual deve abrir o referido processo administrativo perante a polícia federal, que analisará todos os requisitos previstos no art. 10 da Lei nº 10.826/03, inclusive o da efetiva necessidade.

A única influência da lei estadual sobre a análise de discricionariedade, a ser exercida em plena competência pelo delegado de polícia federal, é a de se exigir do senhor delegado, caso entenda não haver efetiva necessidade, de fundamentar de forma clara os motivos pelo qual aquele cidadão específico não estaria inserido na generalidade de efetiva necessidade reconhecida legitimamente pelos representantes eleitos através de lei Estadual.

Assim, por exemplo, o senhor delegado poderia, identificado que o pleiteante já conta com escolta armada deferida pelo poder público, com base neste fato apontar que a efetiva necessidade existente para os CACs em geral não se aplica há um caso em questão, pois o risco é mitigado pela escolta armada fornecida.

De outro lado, considerando que a instrução normativa nº 201-DG/PE, de 9 de julho de 2021 em seu art. 33, § 2º veda expressamente o automatismo na análise dos pedidos, sendo obrigatório que o senhor delegado exerça juízo de

ponderação individualmente, temos que a lei estadual sequer altera a carga de trabalho a ser dedicada a cada pedido.

No caso dos contemplados pela lei estadual, considerando a proibição de indeferimento automatizado, no exercício do poder discricionário pleno (que é representado pela adequação do fato concreto aos parâmetros legais) deverá o senhor delegado de polícia federal deferir os pedidos que representem adequação a situação geral dos CACs, indeferindo os que apresentem peculiaridades pessoais que demonstrem não estarem inseridos na regra geral prevista na lei estadual.

Assim fica claro que a lei estadual não altera de qualquer forma o procedimento previsto na lei federal, apenas aproveitando-se do silêncio eloquente conscientemente inserido na lei pelo legislador federal para, em um caso específico, indicar um dos infinitos conceitos possíveis de “efetiva necessidade”, nos exatos termos do que prevê o art. 24, § 3º da Constituição Federal a qual atribui aos Estados competência legislativa plena para atendimento de peculiaridades onde a lei federal silenciou, como será desenvolvido de forma mais específica em tópico à frente.

DAS INCORRETAS ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE

Na ânsia de impedir que os legisladores estaduais trouxessem conteúdo normativo ao conceito aberto de “efetiva necessidade”, mitigando assim o poder arbitrário do delegado de polícia federal, ao trazer através de lei os parâmetros legais que permitiriam diferenciar um ato arbitrário de um ato discricionário, levanta-se de forma pueril alegações de “inconstitucionalidades”, que a princípio soam apenas estranhas, porém após uma análise mais apurada, percebe-se se tratar de fundamentos eminentemente ideológicos, sem qualquer base no efetivo direito.

Aproveita-se da excessiva complexidade das normativas que regem o armamento no Brasil para se refugiar de forma apressada em alegações de “inconstitucionalidade presumida”, cujo sentido se verá, não encontra base no direito posto.

DA ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO PENAL

A primeira alegação apresentada seria a de que as legislações estaduais ultrapassariam a competência privativa da União para legislar sobre direito penal.

Assim primeiramente seria necessário compreender o que significa legislar sobre direito penal, verificando as delimitações do comando existente no artigo 22, I da Constituição Federal.

Da lição de Rogério Greco⁴, temos que o direito penal é:

“Direito Penal Objetivo é o conjunto de normas editadas pelo Estado, definindo crimes e contravenções, isto é, impondo ou proibindo determinadas

condutas sob a ameaça de sanção ou medida de segurança, bem como todas as outras que cuidem de questões de natureza penal, v.g., excluindo o crime, isentando de pena, explicando determinados tipos penais.”

Já da lição de Aníbal Bruno⁵, extraímos:

O conjunto das normas jurídicas que regulam a atuação estatal nesse combate contra o crime, através de medidas aplicadas aos criminosos, é o Direito Penal. Nele se definem os fatos puníveis e se cominam as respectivas sanções – os dois grupos dos seus componentes essenciais, tipos penais e sanções. É um Direito que se distingue entre os outros pela gravidade das sanções que impõe e a severidade de sua estrutura, bem definida e rigorosamente delimitada.

Assim como se vê, para que seja considerada como ingressando no direito penal, a legislação teria de modificar a aplicação de penas ou elastecer/diminuir o campo de aplicação de eventual tipo penal.

Tal definição, uma vez que a argumentação de violação de competência da União para legislar sobre direito penal parece ser refúgio comum daqueles derrotados no campo político, é objeto de Súmula Vinculante de número 46 que assim dispõe:

“A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União.”

Ainda, em decisão de 2006 sobre ato normativo que alterou regramento relativo as eleições:

“Não ofende à CF ato normativo do TRE que veda a utilização de simuladores de urna eletrônica como veículo de propaganda eleitoral. Contudo, a determinação para a aplicação da penalidade estabelecida no art. 347 do Código Eleitoral aos infratores do comando normativo em análise ofende a competência da União para legislar sobre direito penal (art. 22, I, da CF/1988). [ADI 2.278, rel. p/ o ac. min. Joaquim Barbosa, j. 15-2-2006, P, DJ de 10-11-2006.]”

Assim considerando a doutrina bem como a jurisprudência do STF, temos que leis estaduais que não alteram a incidência de aplicação dos tipos penais do gênero “porte ilegal” e seus satélites, não ingressam no direito penal.

Os ataques aos textos das legislações estaduais que reconhecem a efetiva necessidade partem da premissa equivocada de que a legislação estadual estaria “concedendo porte” aos Atiradores, o que não é verdade, e pode ser facilmente constatado.

Um CAC que eventualmente esteja portando arma de fogo fora das condições legais do porte de trânsito, e sem estar de posse do porte de arma federal

concedido pela polícia federal estará incluído no tipo penal de porte ilegal de arma de fogo, uma vez que o tipo penal exige que o cidadão previamente ao ato obtenha a devida licença.

Assim considerando que a legislação estadual mantém incólume tal necessidade, não alterando de qualquer forma o campo de aplicação do tipo penal previsto, temos que não há qualquer invasão da competência privativa da União prevista no art. 22, I da Constituição Federal, vez que não altera o campo de aplicação da penalidade, nem a definição do crime, nem influência de qualquer forma nas normas de processo e julgamento.

Não se trata, portanto, de norma que adentra ao campo do direito penal.

DA ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE MATERIAL BÉLICO

Outra argumentação utilizada para contestar a constitucionalidade dos projetos que reconhecem a efetiva necessidade dos CACs em Lei Estadual, é a de que os projetos violariam o art. 22, XXI, que prevê a competência privativa da União para estabelecer normas gerais sobre “material bélico”.

Ocorre que, a exemplo do que ocorre no direito penal, os projetos de lei estadual não tratam sequer de forma lateral sobre qualquer alteração nos regramentos que afetam o “material bélico”.

Não há qualquer alteração no regramento de calibres, tipos de armamento, regramento sobre atividades com o uso de produtos controlados etc.

Alegar que uma lei estadual que reconhece a efetiva necessidade dos CACs trata de “material bélico” é estender de forma até mesmo desesperada o próprio conceito de “material bélico”.

Ocorre que neste caso em particular, mesmo que se admitisse que a legislação realmente adentrasse ao tema “material bélico”, o que se faz apenas a título de argumentação, ainda assim não haveria qualquer inconstitucionalidade.

Isto porque o texto do inciso XXI, é muito similar ao texto do inciso XXVII, ambos tendo em comum a indicação de que a competência privativa da união se restringe a normas gerais, no primeiro caso ao que interessa sobre material bélico e no segundo caso sobre licitações.

Pois bem, no Estado do Paraná, a Administração Estadual aprovou a Lei 15.608/07, que apresenta diferenças cruciais para a Lei Federal 8.666/93, em especial a inversão de fases da licitação para todos os tipos de licitação, bem como a previsão de obrigatória aplicação de multa nos casos de retirada/desistência de propostas, após iniciada a fase competitiva do certame.

Trata-se, portanto, de regras que alteram fundamentalmente as licitações promovidas pelo estado do Paraná, não havendo, porém, questionamentos em relação a inconstitucionalidade da lei estadual, por se tratar de especificidades locais que foram ressalvadas expressamente pelo comando legal “normas gerais” contido tanto no inciso XXI, quanto no inciso XXVII.

Desta feita, mesmo que se admitisse que a lei estadual adentrasse ao mérito de regular “material bélico” não haveria inconstitucionalidade em razão de a legislação estadual apenas regulamentar especificidades locais sem confrontar as normas gerais.

Portanto a existência de legislação estadual sobre licitação que apresenta contrariedade às normas gerais da legislação federal torna auto evidente a constitucionalidade dos projetos de legislação estadual que reconheçam a efetiva necessidade dos caçadores atiradores.

DA ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE COMPETÊNCIA DA POLÍCIA FEDERAL

Outro ponto de confronto levantado por quem entende ser as legislações estaduais inconstitucionais, seria o art. 24, XXII que prevê a competência privativa da União para definir a competência da Polícia Federal.

A exemplo dos dois tópicos anteriores, trata-se de alegação vazia que acaba por não guardar conexão com a realidade posta.

Isto porque como descrito no item 02 do presente trabalho a polícia federal, em especial o delegado de polícia federal preserva de forma integral sua competência, exercendo na análise dos pedidos de porte de arma discricionariedade plena, não só podendo como devendo analisar individualmente cada pedido, realizando juízo de ponderação sobre as alegações apresentadas.

Note-se que para alegar influência na competência do delegado de polícia federal seria necessário que a lei federal tivesse efetivamente estabelecido os parâmetros de aplicação do interesse público no caso do conceito indeterminado de “efetiva necessidade”.

É importante ressaltar que durante muito tempo vigorou a Instrução Normativa nº 23/2005 DG/PF o que previa como inserida na situação de “efetiva necessidade” os oficiais de justiça.

Oras, estamos falando de Instrução Normativa, ato regulamentar que na pirâmide Kelsen guarda posição superior apenas aos avisos (em geral apócrifos) colados comumente nos vidros dos guichês de atendimento das repartições públicas.

Evidente portanto que, em tese, tais normativas seriam ilegais uma vez que seguindo a linha de raciocínio dos que sustentam a inconstitucionalidade das leis estaduais, alterariam a competência da polícia federal alterando a forma de decisão dos delegados “concedendo porte” a categorias não previstas nos incisos do art. 6º da Lei nº 10.826/03.

Por que então tal instrução normativa vigorou por tanto tempo sem que fosse declarada ilegal?

Oras, pelo mesmo motivo que as leis estaduais não são ilegais.

Apesar da instrução normativa prever a efetiva necessidade dos oficiais de justiça, ainda permanecia como necessário que estes pleiteassem seus portes nos termos do art. 10, indicando os fundamentos de sua efetiva necessidade,

sendo integralmente preservada a discricionariedade do delegado de polícia federal que, não raro, indeferia os pedidos quando identificado que o oficial de justiça estava lotado ou atribuído ao cumprimento de atividades meramente burocráticas que não o colocavam em conflito com os cidadãos, como por exemplo, a ausência de cumprimento de ordens de busca e apreensão etc.

Assim, se o Direito reconheceu como plenamente viável uma instrução normativa, que é um dos menores atos regulamentares possíveis nos termos do Decreto 10.139/19, definir critérios para o exercício da discricionariedade do delegado de polícia federal, tal definição de critérios seria muito mais viável de ser reconhecida através de atividade legislativa estadual, que possui, data vênua, legitimidade democrática muito superior, desde que respeitada, como ocorreu com a instrução normativa, a possibilidade de exercício de discricionariedade plena do delegado de polícia federal responsável pela análise do pedido.

Considerando que os projetos não concedem porte de arma e apenas regulamentam uma das muitas hipóteses possíveis do conceito aberto de efetiva necessidade, temos que a discricionariedade do delegado de polícia federal está integralmente preservada, não havendo o que se falar em alteração de competência da polícia federal e nem portanto de qualquer inconstitucionalidade.

DA CONSTITUCIONALIDADE EXPRESSA DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL

Uma vez afastada as hipóteses de inconstitucionalidade por invasão da competência privativa da união, é viável se fundamentar a previsão constitucional expressa da competência estadual para legislar sobre a questão.

O art. 24 da Constituição Federal regula a competência concorrente da união estados e Distrito Federal para legislar sobre:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

[...]

IX – educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

[...]

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.”

Pois bem, a legislação em questão trata de declaração de efetiva necessidade dos Caçadores, Atiradores e Colecionadores, para que possam de forma tranquila

exercer suas atividades ao reconhecer que tais atividades tornam os indivíduos alvos preferenciais da criminalidade, em especial do crime organizado.

Isto porque a proibição do porte ilegal de arma para estes indivíduos possui possibilidade preventiva de cometimento de crimes muito próximo de zero, pois se considerada a realidade dos indivíduos que, após extensivo processo burocrático, se tornam CACS, a própria acusação já se torna condenação dado que aos CACs não se aplica o conceito de presunção de Inocência, sendo necessário ir além, dado que se comprova não só a inocência, mas a idoneidade, que significa não apenas não ter sido condenado, mas demonstrar que sequer foi acusado.

Nestas condições, e considerando que os CACs têm acesso não só aos armamentos, mas também ao porte de trânsito destes quando em deslocamento para treinamentos e competições, é fato inexorável que o único fator impeditivo de estar um CAC de posse de sua arma quando fora de sua residência é a própria característica de obediência voluntária às leis, que prevalece entre os atiradores colecionadores e caçadores.

Desta feita no caso destes indivíduos em específico, a proibição do porte de arma não possui qualquer efeito na prevenção da ocorrência de crimes, servindo única e exclusivamente de garantia de ausência de resistência útil aos criminosos, bastando a estes que abordem os CACs em situações que lhe permitam presumir que a lei garante estar o CAC voluntariamente desarmado em obediência ao comando legal.

Trata-se de peculiaridade específica da categoria, cujo reconhecimento pode se dar através da legítima atividade legislativa por parte dos representantes eleitos através de Projeto de Lei Estadual, desde que sem alteração das penas previstas, e desde que claramente preservada a competência do delegado de policial federal para realização da análise individualizada dos pedidos, indeferindo aqueles que se identifique não estarem, em razão de suas peculiaridades pessoais, inseridas no risco geral reconhecido pelo ato normativo emanado.

A competência Concorrente pode ser identificada então, nas seguintes hipóteses:

- Art. 24, VI que trata especificamente de “caça, conservação da natureza, e defesa do solo”, uma vez que os caçadores esportivos são os responsáveis atualmente pelo controle do Javaporco, espécie invasora que ataca os animais nativos, destrói nascentes, e provoca desequilíbrio ecológico importante.

Ademais, quase que a totalidade da pesquisa sobre estas espécies invasoras é dependente dos relatórios periódicos que são apresentados pelos controladores quando encerrado o período de validade da guia de caça emitida pelo IBAMA, sendo que muitos controladores ainda optam por participar de atividade de pesquisa fornecendo amostras de sangue dos animais abatidos para pesquisa genética conduzida pelo Órgão.

- Art. 24, VII que trata especificamente da proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico, atividade exercida pelos colecionadores que exercem a Curadoria de Produtos Controlados de valor histórico e cultural, bem como das histórias que os circundam;

• Art. 24, IX, que trata da educação, cultura, desporto, ciência e tecnologia, que engloba não só os Atiradores Desportivos como as demais categorias as quais, em conjunto, exercem atividade que tem função educacional, cultural, desportiva,

Assim, os projetos de lei por reconhecerem o risco da atividade dos indivíduos que exercem atividades especificamente determinadas em lei federal como curadores de patrimônio histórico, controladores de fauna exótica (caçadores) e Desportistas, inseridos em esporte que trouxe ao Brasil sua primeira medalha Olímpica⁶, temos que a Legislação Estadual está muito mais inserida nas competências do art. 24 que nas competências do art. 22 da Constituição Federal.

Ainda, temos que estão presentes os requisitos do arts. 24, § 2º e 3º da Carta Magna que estabelece que a omissão da legislação federal em legislar entrega aos estados competência suplementar para fazê-lo.

Data Vênia, quer por má técnica legislativa, quer pela intenção maliciosa de conceder um poder arbitrário a órgão subordinado ao poder executivo de operar uma revogação tácita do comando do artigo 10 da Lei nº 10.826/03, aprovado pela maioria do Congresso Nacional, fato é que o conceito de efetiva necessidade permanece absolutamente indefinido desde a entrada em vigor da lei.

Desta feita, uma vez que nestes quase 20 anos de vigência da lei os governos de ideologia desarmamentista colheram os frutos da omissão legislativa, podem as câmaras estaduais também se aproveitar da ausência de definição do conceito, para em situações específicas dar-lhe significado.

Tal situação não seria possível apenas se, em atividade Legislativa a União tivesse efetivamente dado sentido ao conceito de “efetiva necessidade”, como o fez por exemplo, com os termos “posse” e “porte” que estão integral e expressamente definidos na lei, não havendo possibilidade de interpretações dúbias sobre seu conceito.

Assim, por qualquer motivo que tenha o legislador federal introduzido conceito aberto na legislação, dentro do regramento constitucional vigente, a declaração de que determinada situação fática se enquadra no conceito indeterminado pode sim ser realizada pelos legislativos estaduais.

DA RECENTE DECISÃO DO STF QUE INDICA A CONSTITUCIONALIDADE, CONTRARIO SENSU

Recentemente, em 2019, o STF se debruçou sobre questão similar, na ADI nº 5.359, cujo relator foi o Ministro Edson Fachin, tendo declarado inconstitucionalidade de legislação estadual aprovada no ano de 2009, que, ao contrário dos projetos de lei de efetiva necessidade, concedia efetivo porte de arma a agentes penitenciários e agentes de segurança socioeducativos do estado de Santa Catarina.

Verificando as diferenças fundamentais entre a legislação considerada inconstitucional e a legislação que reconhece efetiva necessidade dos CACs,

torna-se possível sustentar uma constitucionalidade a “contrário sensu” destas últimas.

É importante ressaltar ainda, que a inconstitucionalidade no caso foi declarada em votação apertadíssima, tendo votado pela inconstitucionalidade os ministros Edson Fachin (Relator), Rosa Weber, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski, Toffoli e Marco Aurélio (06 votos) e votando pela improcedência da matéria os ministros Alexandre de Moraes, Roberto Barroso, Luiz Fux, Gilmar Mendes e Nunes Marques (05).

Ocorre que na atual composição do STF o ministro Marco Aurélio foi substituído pelo ministro André Mendonça, o qual tem um posicionamento muito mais flexível em relação a Liberdade dos indivíduos, sendo lícito presumir que, se tal julgamento tivesse ocorrido após a nomeação do ministro Mendonça, o resultado seria:

Pela Inconstitucionalidade: Edson Fachin (Relator), Rosa Weber, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski, Toffoli (05).

Pela Constitucionalidade: Alexandre de Moraes, Roberto Barroso, Luiz Fux, Gilmar Mendes, Nunes Marques, André Mendonça (06).

Isto em se tratando de uma legislação que efetivamente adicionava ao art. 6º da Lei nº 10.826/03, categoria não lá prevista, e ainda, afastava completamente da possibilidade de análise por parte da polícia federal, como se verifica:

LEI COMPLEMENTAR Nº 472, de 09 de dezembro de 2009.

Art. 55. Os Agentes Penitenciários e os Agentes de Segurança Socioeducativo, ativos e inativos, gozarão das seguintes prerrogativas, entre outras estabelecidas em lei:

I – documento de identidade funcional com validade em todo território nacional e padronizado na forma da regulamentação federal;

II – ser recolhido em prisão especial, à disposição da autoridade competente, até o trânsito em julgado de sentença condenatória e, em qualquer situação, separado dos demais presos;

III – prioridade nos serviços de transporte, saúde e comunicação públicos e privados, quando em cumprimento de missão;

IV – porte de arma aos Agentes Penitenciários, na forma da regulamentação federal; e

V – porte de arma aos Agentes de Segurança Socioeducativo, reservado o uso fora do Sistema de Atendimento ao Adolescente Infrator

Oras, no caso das leis estaduais e seus projetos de leis replicados em outros estados, há apenas o reconhecimento de efetiva necessidade, não alterando a lista *Numerus Clausus* prevista no artigo 6º da Lei 10.826/06, tampouco vinculando a decisão da polícia federal no momento da análise dos pedidos individualmente considerados.

Portanto, é possível afirmar, que dada a atual composição dos ministros do STF, se mantida a argumentação utilizada pelos ministros em relação à

constitucionalidade das leis estaduais, as que tratam de efetiva a necessidade do CAC, muito menos agressivas ao regramento federal, serão fatalmente julgadas constitucionais, se presumida a aderência do ministro André Mendonça ao posicionamento do ministro Nunes Marques.

CONCLUSÃO

Assim, considerando que as Legislações Estaduais como exposto nos tópicos anteriores não tratam de direito penal, não alteram regra geral sobre material bélico e preservam integralmente a competência e a ampla discricionariedade da polícia federal para a análise dos pedidos individuais de porta e de arma.

Considerando ainda que Legislação Estadual com um conteúdo muito mais agressivo à Legislação Federal, que efetivamente concedia porte e retirava da polícia federal a análise discricionária do caso concreto, foi considerada inconstitucional por apertada margem, que presumidamente não se manteria com a nova composição.

Tudo considerado, é lícito afirmar que, se mantidas as posições dos ministros em relação a constitucionalidade das leis estaduais para tratar do tema, substituindo o voto do ministro Marco Aurélio pelo voto do ministro André Mendonça, é altamente provável que as ADIs intentadas contra as leis estaduais sejam julgadas improcedentes, permanecendo no ordenamento jurídico as legislações. 

NOTAS

- 1 Discricionariedade não se confunde com arbitrariedade. Discricionariedade é liberdade de agir dentro dos limites legais; arbitrariedade é ação fora ou excedente da lei, com abuso ou desvio de poder. O ato discricionário, quando se atém aos critérios legais, é legítimo e válido. Direito administrativo brasileiro / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. – 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. – São Paulo: Malheiros, 2016.
- 2 Fabricio Rebelo – DATASUS consolida indicadores e ratifica maior queda de homicídios em 40 anos <https://www.cepedes.org/2020/12/datasus-consolida-indicadores-e.html>
- 3 <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2022/02/08/deputados-distritais-derrubam-veto-do-governo-e-liberam-porte-de-arma-para-cacadores-no-df.ghtml>
- 4 Greco, Rogério. -Curso de Direito Penal: parte geral, volume I / Rogério Greco. – 19. ed. – Niterói, RJ: Impetus, 2017. fls. 38
- 5 Bruno, Aníbal. Direito Penal: parte geral 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967. T. I, p. 54
- 6 Tiro esportivo rendeu a primeira medalha olímpica para o Brasil <https://www.bn.gov.br/es/node/1998#:~:text=Em%201920%2C%20o%20tenente%20Guilherme,em%20diversos%20peri%C3%B3dicos%20da%20C3%A9poca.>



CÉSAR ANTÔNIO TUOTO SILVEIRA MELLO é especialista em Direito Público.

Francisco Gomes Júnior



A importância dos dados pessoais em 2022

“Os órgãos de fiscalização especialmente a Justiça Eleitoral promete ficar atenta a irregularidades neste ano”.

Os dados pessoais tornaram-se um ativo na era digital. Empresas que conseguem captar milhões de dados de seus usuários estão entre as mais valorizadas do planeta, como Facebook, Amazon e Google.

A importância da captação e utilização de dados pessoais é fundamental para o sucesso dessas empresas. A Meta (nova designação do Facebook) declarou que perderá cerca de U\$ 10 bilhões (aproximadamente R\$ 53 bilhões) em receitas por conta de queda na venda de anúncios, um impacto gerado pela Apple. Em resumo, a Apple aprovou uma nova política de privacidade e preservação de dados e a implementou através de seu programa IOS, que está em todos Iphones e demais equipamentos da empresa.

Os equipamentos da Apple passaram a contar com o “App Privacy Report”. Quem utiliza o Iphone, por exemplo, é informado quando outros aplicativos instalados em seu celular acessam seus dados. Com isso, o usuário consegue, se quiser, impedir o rastreamento de suas informações e o acesso a dados pessoais (como nome, endereço, idade, localização, perfil de consumo, dentre outros).

A limitação de acesso a dados pessoais também barra a atuação da Meta, que tem como a principal fonte de receita a publicidade online utilizando dados pessoais para melhor conhecimento do mercado. Ao divulgar a perda de receita, Mark Zuckerberg o CEO da empresa, viu as ações da empresa desabarem 26,39% na Nasdaq, uma depreciação no valor da Meta de U\$ 232 bilhões ou R\$ 1,230 trilhão.

Em menor escala outras empresas veem queda em suas receitas com a limitação de acesso a dados pessoais. No total, o denominado grupo FANANG

– Facebook, Amazon, Apple, Netflix e Google desvalorizou-se na segunda semana de fevereiro do corrente ano em centenas de bilhões de dólares.

Há uma contradição entre a necessidade de acesso a dados pessoais para o negócio das empresas de tecnologia e as limitações impostas pela legislação. No caso do Brasil, onde a privacidade e intimidade são princípios constitucionais e onde a LGPD (Lei Geral de Proteção dos Dados) estabelece regras para a utilização de dados pessoais, temos agravantes.

O brasileiro é surpreendido semanalmente com a notícia de inúmeros vazamentos de dados em empresas privadas e sobretudo em órgãos públicos. Nossos ministérios já vazaram mais de 200 milhões de dados pessoais e sites e aplicativos ficam fora do ar por dias em virtude de invasões *hackers*. Dados pessoais são comercializados na *dark web*, individualmente ou por pacotes.

Em ano eleitoral como 2022, os dados são utilizados para propagandas dirigidas de candidatos. Através de cruzamentos de dados de eleitores, traça-se um perfil político de cada pessoa e grupo e assim cria-se uma linha de mensagens que atenda às expectativas do grupo ao mesmo tempo que promova o candidato. Exemplificando, ao identificar-se um grupo antiaborto, são enviadas mensagens do candidato com esse tema e mesmo posicionamento do grupo. Isso serve como primeira aproximação e aceitação para ouvir as demais propostas do candidato. Os dados pessoais ajudam a conquistar votos.

Nas eleições de 2018 as redes sociais tiveram um papel importante na comunicação com eleitores. Como os abusos foram verificados, os órgãos de fiscalização especialmente a Justiça Eleitoral promete ficar atenta a irregularidades neste ano. Certamente as mídias sociais serão novamente importantes, não se sabe se na mesma escala das últimas eleições ou até mais.

E as mídias sociais são o terreno fértil para as *fakes news*, para a divulgação de teorias conspiratórias e de vídeos manipulados. Como primeiras medidas, o TSE (Tribunal Superior Eleitoral) realizou reuniões com partidos políticos e com dirigentes das empresas de mídias para informar procedimentos e solicitar a colaboração de todos para que o pleito eleitoral ocorra com lisura. A maior parte das empresas mostrou-se colaborativa, mas divulgou-se que o Telegram além de não comparecer, não dialoga com as autoridades, não possui representação no país e permite que qualquer tipo de informação (inclusive criminosa) trafegue pelo aplicativo.

Iniciou-se então um estranho embate em que a direita defende o aplicativo russo como símbolo de liberdade de expressão e a esquerda o ataca como aplicativo disseminador de ilegalidades. Ao que tudo indica, com o início efetivo das campanhas eleitorais muito se falará do Telegram e não se descarta que seja suspenso ou que possa funcionar somente após ter uma representação para receber e cumprir as ordens judiciais.

Sempre é bom lembrar que a liberdade de expressão não é liberdade de ofensa ou de propagar mentiras. Quem ofende, cria e divulga *fake news* pode ser responsabilizado civil e criminalmente. Definitivamente, internet não é terra sem lei. 

Tecnologia, classe média e populismo

■ POR JOSÉ PASTORE



Divulgação

“O quadro dominante no mundo atual é o de uma desigualdade crescente, mobilidade descendente para muitos e ascendente para poucos. O progresso técnico se mostra predatório para os trabalhadores que têm menos condição educacional para se converter profissionalmente e se beneficiar das novas oportunidades de trabalho. Nos países em que há escassez de mão de obra (Japão), a adoção de tecnologias poupadoras do fator trabalho tem um impacto social reduzido. Mas nos países em que a oferta de trabalhadores é abundante (Brasil), o avanço acelerado das novas tecnologias, sem medidas de acompanhamento e de caráter compensatório é preocupante. Os que não conseguem acompanhar a evolução das tecnologias são obrigados a se contentar (ou descontentar) com trabalhos de pior qualidade, informais e de menor renda.”

SUMÁRIO EXECUTIVO

Na literatura especializada cresce o debate sobre o encolhimento das oportunidades de trabalho do estrato médio da estrutura de ocupações e um aumento nas ocupações do estrato alto (associadas com o pensamento crítico, julgamento, solução de problema, criatividade, interação com pessoas, etc.) e, em escala menor, nas ocupações do estrato baixo (associadas com transporte, serviços simples, cuidados pessoais, etc.). É a chamada polarização do trabalho. Este ensaio examina o impacto das inovações tecnológicas na redução das ocupações do estrato médio na Europa, Estados Unidos, América Latina e Brasil e vai mais longe ao mostrar uma íntima associação entre a polarização do trabalho e o aumento da mobilidade social descendente de integrantes da classe média¹ que, por se sentirem frustrados, passam a buscar candidatos e soluções populistas que, ao longo do tempo, fragilizam a democracia. Ainda que tais fenômenos carreguem consigo a interferência de outros fatores, o impacto das tecnologias na polarização do trabalho é o mais saliente. Este ensaio termina fazendo propostas para se atenuar os impactos negativos da referida polarização.

INTRODUÇÃO

A entrada de novas tecnologias no mundo do trabalho tem provocado ansiedade e insegurança nos trabalhadores e na sociedade em geral que temem o desemprego tecnológico. Mas, de modo geral, as tecnologias promovem aumentos de produtividade que redundam em bens e serviços mais baratos, maior poder de compra dos consumidores e, ao longo do tempo, mais oportunidades de trabalho. Tanto que os países que mais adotam tecnologia, desfrutaram as menores taxas de desemprego antes da pandemia de Covid-19, ou seja, em 2019: Alemanha (4,9%), Reino Unido (3,2%), Holanda (3,4%), Estados Unidos (3,8%), Japão (2,4%), Austrália (5,0%) entre outros.

Um fenômeno relacionado à revolução tecnológica – foco deste ensaio – se refere aos impactos diferenciados das tecnologias nas várias ocupações e na própria estrutura de classes dos países. Mais especificamente, muitas tecnologias reduzem as ocupações do estrato médio e aumentam as dos estratos mais alto e mais baixo. É a chamada polarização do trabalho. Na literatura especializada esse fenômeno tem sido estudado sob a tendência de mudança tecnológica baseada em qualificação – Skill-Biased Technological Change (SBTC).

Este ensaio está dividido em oito partes. Na primeira parte, são apresentados os estudos clássicos sobre a polarização do trabalho e uma resenha dos principais resultados dos deslocamentos produzidos por novas tecnologias em várias ocupações do estrato médio nos países avançados e emergentes. Na segunda parte, explora-se a relação entre polarização do trabalho e mobilidade social. Na terceira, examinam-se os aceleradores da polarização do trabalho. Na quarta, são apresentados os estudos sobre a polarização do trabalho no Brasil. Na quinta, são apresentados dados sobre polarização e mobilidade social no Brasil. Na sexta, apresentam-se os impactos da polarização do trabalho no

comportamento político dos trabalhadores com destaque para a emergência do populismo. Na sétima parte exploram-se algumas políticas públicas que podem reduzir os problemas da polarização do trabalho. O ensaio termina com uma conclusão propositiva.

O IMPACTO DAS TECNOLOGIAS NA ESTRUTURA DAS OCUPAÇÕES

Em 2003, David Autor, Frank Levy e Richard Murnane iniciaram uma longa trajetória de estudos para explicar o impacto da automação nas atividades (*tasks*) que integram as diferentes ocupações. No início, eles acreditavam que as novas tecnologias substituiriam apenas os trabalhadores que realizam atividades rotineiras e repetitivas – manuais e não manuais.² Para tanto, estudaram uma amostra de trabalhadores ao longo do período de 1960 a 1998 e projetaram os resultados para o ano 2000. Os dados mostraram, de fato, que as máquinas estavam substituindo atividades rotineiras, repetitivas e com regras conhecidas – manuais e não manuais.

Com o passar dos anos, porém, eles notaram vários impactos das tecnologias nas ocupações não rotineiras e não manuais (analíticas) que envolvem atividades abstratas e interação interpessoal. Notaram também um aumento de atividades não rotineiras manuais como é o caso, por exemplo, da poda de um arbusto que depende da destreza manual e do julgamento do jardineiro. Por ser uma atividade que exigia a tomada de algumas decisões, ela não podia ser realizada pelos robôs daquela época. Até então, a automação era um bom substituto para trabalhos manuais, rotineiros e repetitivos. Aos poucos, porém, eles perceberam que nem todas as tarefas podiam ser simplificadas dessa forma. A atividade do violinista, apesar de ser manual, rotineira e repetitiva, era e é impossível de ser robotizada. Para aprender a tocar seu instrumento, o violonista repete centenas de vezes as tarefas que desenvolvem a sua destreza manual e a sua capacidade expressão.

A realidade foi lhes parecendo mais complexa do que pensavam. Dando um passo à frente, Autor, Levy e Murnane passaram a trabalhar com quatro tipos de atividades: a) manuais rotineiras; b) manuais não rotineiras; c) cognitivas (abstratas) rotineiras; d) cognitivas (abstratas) não rotineiras. E concluíram que, ao se descobrir as regras de execução, a automação substituíria trabalhadores nas ocupações ancoradas em atividades manuais rotineiras e também abstratas rotineiras. Mas, ainda assim, a realidade se mostrava rebelde.

Foi muito importante o fato deles chamarem a atenção para o estudo das atividades (*tasks*) que compõem as várias ocupações, deixando claro que na mesma ocupação, há atividades que são automatizáveis e outras que não são. Ao estudar 820 ocupações contemporâneas verificou-se que menos de 5% podiam ser totalmente automatizadas pelas tecnologias existentes. Raras são as ocupações constituídas de uma só atividade. Muita citada como exemplo é a ocupação de ascensorista, razão pela qual foi inteiramente substituída pelos elevadores inteligentes. Para a maioria das ocupações, há grandes variações no grau de automação.³

Com o surgimento das novas tecnologias criadas a partir dos anos 2000, em especial, a inteligência artificial, surgiram as máquinas e processos que

observam, apreendem, corrigem seus próprios erros, reconhecem a voz humana, interpretam e traduzem textos falados ou escritos, resolvem problemas e até jogam xadrez, ganhado dos mais exímios enxadristas como Garry Kasparov.

A inteligência artificial demonstrou ser capaz de realizar atividades abstratas, não rotineiras e que exigem “raciocínio” e tomada de decisões. E, em muitos casos, faz isso com um rigor superior ao dos seres humanos como ocorre com a interpretação de imagens de tumores e outras patologias.

Hoje, a inteligência artificial substitui muitas atividades de ocupações rotineiras e não rotineiras, manuais e não manuais, abstratas e cognitivas. Por exemplo, os arquitetos ficam surpresos ao saber que o novo Teatro de Hamburgo (Elbphilharmonie) foi inteiramente desenhado pela inteligência artificial. Numa palavra: várias atividades complexas e que dependem de decisões racionais passaram a ser substituídas por tecnologias e, nesse processo, muitos trabalhadores perderam a capacidade de executar as tarefas como executavam antes.

O deslocamento dos trabalhadores na estrutura de ocupações decorrente da entrada de tecnologias no seu ambiente de trabalho passou a chamar a atenção dos pesquisadores. Isso porque, ao serem deslocados, eles podiam subir ou descer pirâmide social, com muitas consequências comportamentais. Assim é até os dias atuais. Por exemplo, um gerente de almoxarifado de um grande supermercado, pertencente ao estrato médio na estrutura social, se habilitou para executar várias atividades, muitas das quais, entretanto, foram substituídas por sistemas de inteligência artificial que controlam os estoques das grandes empresas. Essas tecnologias simplesmente fazem desaparecer o cargo de gerente de almoxarifado nas grandes organizações. Quando esse profissional possui uma educação de boa qualidade, ele consegue se reciclar e entrar em uma atividade do mundo digital de status mais alto. Caso contrário, ele tende descer na estrutura de ocupações para se transformar em um atendente de reclamações de clientes, chefe de garagem ou motorista de aplicativos – todas com renda mais baixa.

Com a entrada maciça da inteligência artificial e do big data nos processos produtivos, a nova preocupação passou a ser o exame da direção das mudanças tecnológicas. Ficou cada vez mais claro que as tecnologias podem beneficiar alguns trabalhadores e prejudicar, gerando ou aprofundando as desigualdades sociais. E, muitas vezes, isso é estimulado por políticas públicas.

Daron Acemoglu não se conforma que grande parte das desigualdades decorre de subsídios concedidos às empresas para automatizarem os processos e não para ajustar os trabalhadores às novas tecnologias.⁴ De fato, a adoção de tecnologias está muito ligada ao custo do fator trabalho e à existência de facilidades ou dificuldades legais (trabalhistas, ambientais, culturais). Sussskind pergunta e responde por que a Revolução Industrial ocorreu na Inglaterra e não na Alemanha ou na França. Na Inglaterra, diz ele, os salários eram muito altos e o preço da energia era relativamente baixo quando comparados aos da Alemanha e França. Além do mais, as instituições inglesas não criavam obstáculos legais para o avanço tecnológico.⁵

Qual é a situação atual? Ainda há limites impostos pela natureza das atividades. Mesmo as máquinas inteligentes não têm condições para interpretar a história ou para interpretar no palco o Rei Lear de William Shakespeare. As habilidades de empatia, julgamento e intuição não são automatizáveis. Mas, não dá para garantir que isso nunca ocorrerá. É bom lembrar que já estamos na era dos robôs sociais e da computação afetiva que percebem, classificam os sentimentos humanos e criam obras de arte. Alan Turing, um pioneiro no campo da inteligência artificial, prevê que, dentro em breve, essa tecnologia permitirá a condução de um diálogo com seres humanos sem que estes percebam a diferença.⁶

À luz da rápida evolução nesse campo, a hipótese inicial de Autor e seus colegas foi ultrapassada pelas próprias tecnologias. Eles tiveram de aceitar que muitas atividades não rotineiras e não manuais são automatizáveis. E, assim sendo, deslocam muitas pessoas de suas ocupações tradicionais. Quando isso incide nas ocupações de estrato médio, o deslocamento pode ser para cima e para baixo na estrutura de ocupações. Para os profissionais que conseguem se “repaginar”, surgem oportunidades de se tornarem profissionais sofisticados. Caso contrário, eles passam a desempenhar atividades manuais rotineiras e não rotineiras como é o caso dos cuidadores, garçons, manicures, zeladores e muitas ocupações de menores salários do setor de serviços.

Nessas áreas há muitas oportunidades de trabalho. Hans Moravec, especialista em robótica e inteligência artificial, descobriu um fato intrigante. Ele notou que os robôs fazem com facilidade as tarefas difíceis, mas não conseguem fazer as tarefas fáceis. Para ilustrar a sua hipótese, ofereceu o seguinte exemplo: se quisermos ganhar uma partida de xadrez do campeão do mundo, convém escolher um computador moderno. Mas, se temos de limpar as peças do tabuleiro depois do jogo, é melhor contratar uma faxineira. O programa Watson criado pela IBM consegue diagnosticar um tumor com enorme precisão, mas na hora de informar o doente, conter a sua ansiedade e explicar os procedimentos, o médico é indispensável. Em outras palavras, a inteligência artificial consegue replicar as atividades que requerem lógica e encadeamento de ações, mas não consegue fazer a zeladoria de um parque ou de um prédio de apartamentos que dependem de bom senso e de improvisação.⁷ São ocupações de um nível mais baixo na estrutura ocupacional.

Hoje em dia está cada vez mais claro que, ao longo do tempo, as tecnologias destroem e criam oportunidades de trabalho.⁸ Além disso, elas modificam a composição da estrutura de ocupações: encolhem as ocupações de qualificação média e aumentam as oportunidades de trabalho para os estratos ocupacionais mais altos e mais baixos. É a polarização do trabalho.

A polarização do trabalho na Europa

A polarização do trabalho está presente na maioria das nações do mundo. Maarten Goos e colaboradores estudaram a estrutura ocupacional em 16 países da Europa durante 17 anos (1993-2010).⁹ Eles classificaram as ocupações em três grupos: a) ocupações do estrato alto e bem remuneradas (administradores

de médias e grandes empresas, engenheiros, matemáticos, físicos, profissionais da saúde, assistentes de engenharia); b) ocupações do estrato intermediário e de remuneração média (operadores de máquinas, metalúrgicos, mecânicos, químicos, escriturários, artesãos, gráficos); e c) ocupações do estrato inferior e de baixa remuneração (mineiros, trabalhadores da construção, serviços pessoais, vendedores, transportadores, lavradores, etc.).

No período estudado, os países pesquisados mostraram nítidos sinais de polarização do trabalho. Para a média, a proporção das ocupações do estrato médio encolheu 7,77%; as do estrato alto aumentaram 6,19%; e as do baixo aumentaram 1,58% (Tabela 1).¹⁰

No interior dessa tabela há países em que uma parcela de ocupações do estrato médio se reduziu de forma acentuada como é o caso da Áustria (-14,58%), França (-12,07%) Reino Unido (-10,32%). Há países onde a proporção das ocupações mais qualificadas aumentou de maneira expressiva como é o caso da Itália (17,28%), Áustria (15,17%) e França (12,81%). No outro extremo, estão os casos em que aumentou o estrato das ocupações menos qualificadas como Finlândia (6,66%), Reino Unido (5,77%) e Noruega (4,96%). Para os autores dessa pesquisa, 70% das mudanças foram devidas à ação das tecnologias dentro do processo de globalização.

TABELA 1

PERCENTUAL DE HORAS TRABALHADAS E VARIAÇÃO ENTRE 1993-2006, DE OCUPAÇÕES COM ALTA, MÉDIA E BAIXA REMUNERAÇÃO

	4 ocupações que pagam menos		9 ocupações com pagamentos médios		8 ocupações que pagam mais	
	Percentual de empregos em 1993	Variação percentual entre 1993-2006	Percentual de empregos em 1993	Variação percentual entre 1993-2006	Percentual de empregos em 1993	Variação percentual entre 1993-2006
Áustria	23%	-0,59	53%	-14,58	25%	15,17
Bélgica	17%	1,48	49%	-9,50	34%	8,03
Dinamarca	24%	-9,96	40%	-7,16	36%	8,13
Finlândia	18%	6,66	39%	-6,54	43%	-0,12
França	22%	0,74	48%	-12,07	30%	12,81
Alemanha	22%	3,04	56%	-8,72	22%	5,67
Grécia	22%	1,75	48%	-6,08	31%	4,34
Irlanda	19%	6,19	46%	-5,47	35%	-0,72
Itália	27%	-8,20	51%	-9,08	22%	17,28
Luxemburgo	22%	-1,66	50%	-8,45	28%	10,10
Holanda	17%	2,27	38%	-4,68	45%	2,41
Noruega	23%	4,96	39%	-6,52	38%	1,57
Portugal	26%	2,39	47%	-1,13	27%	-1,26
Espanha	28%	0,96	49%	-7,04	23%	6,07
Suécia	22%	1,91	42%	-6,96	37%	5,04
Reino Unido	17%	5,77	44%	-10,32	39%	4,55
Média da União Européia	22%	1,58	46%	-7,77	32%	6,19

Fonte: Maarten Goos e colaboradores, "Explaining job polarization in Europe: the roles of technology, globalization and institutions", London: Center for Economic Performance, London School of Economics, 2010, p. 48.

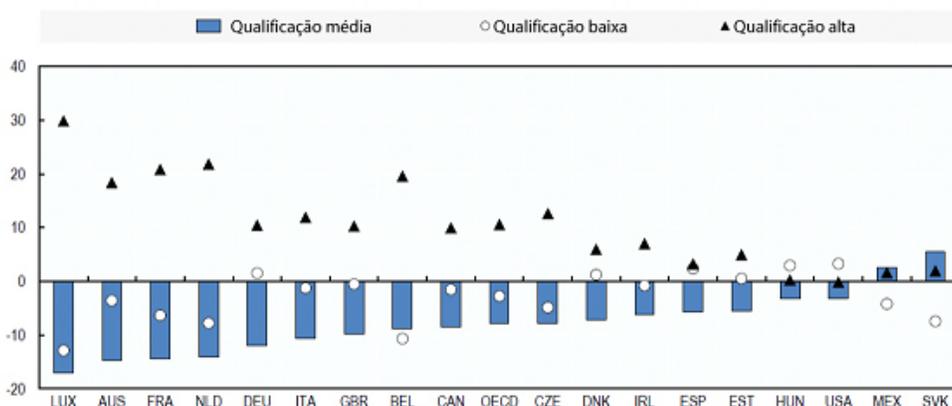
Nas estimativas mais conservadoras, cerca de 20% dos postos de trabalho de estrato médio¹¹ nos países desenvolvidos estão sendo parcial ou totalmente substituídos por robôs, inteligência artificial, big data e outras tecnologias. E isso não é de hoje. Authur S. Alderson e colaboradores documentaram esse processo em 16 países da União Europeia a partir dos anos de 1960.¹²

Confirmando a hipótese da SBTC, Marco Albertini e colaboradores constataram a redução das ocupações de estrato médio-médio e o aumento das ocupações dos estratos mais altos e mais baixos em países da Europa no curto período de 2005 a 2014.¹³ Andrea Salvatori e Thomas Manfredi¹⁴, estudando 18 países europeus, verificaram igualmente que a proporção das ocupações do estrato médio diminuiu como indica o Gráfico 1.

GRÁFICO 1

Polarização do trabalho em países da OECD, de meados de 1990 a meados de 2010

Pontos percentuais na alteração entre adultos trabalhadores em cada nível de qualificação



Fonte: Andrea Salvatori e Thomas Manfredi, "Job polarization and the middle class: new evidence on the changing relationship between skill levels and household income levels from 18 OECD countries", Paris: OECD, 2019, p. 12.

Simultaneamente, houve uma expansão do estrato alto na maioria dos países e uma ligeira redução da proporção de ocupações do estrato baixo no período considerado.¹⁵

Os estudos da OECD mostram que entre os períodos de 1994-96 e 2016-18, a proporção de ocupações dos estratos médios diminuiu, em média, 11% nos países que integram aquele organismo. Em contrapartida, houve um aumento de 9% nas ocupações altamente qualificadas e 3% nas pouco qualificadas. Os dados mostram que para os grupos nascidos antes de 1970, por exemplo, 32,8% estavam em ocupações de estrato médio quando tinham 25-29 anos. Para os grupos nascidos depois de 1970, essa proporção caiu para 26,5%. Para as ocupações altamente qualificadas, deu-se o inverso.

Para a OECD, essas mudanças estariam ligadas às crises financeiras dos períodos recessivos desses países, mas não se descarta o papel da incorporação das novas tecnologias no processo produtivo.¹⁶

As comprovações nesse campo já são abundantes. Maximilian Longmuir e colaboradores, por exemplo, estudaram duas grandes bases de dados existentes em Luxemburgo (Harmonised Household Income and Expenditure Surveys e a Harmonised LIS Database) referentes a 35 nações e encontraram claras evidências da polarização das ocupações em 30 países, em especial, a mudança de ocupações rotineiras para não rotineiras. A tendência clara é de diminuição da proporção de ocupações rotineiras manuais e não manuais e aumento das abstratas com exceção do Brasil, Egito, Índia, Peru e Eslováquia onde persiste ainda uma grande quantidade de ocupações manuais rotineiras.¹⁷

Camile Peugny verificou que na França, Suécia e Áustria, a polarização é bastante forte, com pequenas variações em relação à hipótese SBTC.¹⁸ Em praticamente todos os países avançados há um declínio de ocupações de média qualificação na área de administração e em atividades repetitivas, manuais e não manuais.¹⁹ Na Alemanha, Espanha e Grécia há um aumento da proporção de ocupações altamente qualificadas do estrato alto e uma moderada erosão das ocupações de nível médio. Na Finlândia, Dinamarca, Portugal, Reino Unido e Holanda há também uma redução da proporção de ocupações de estrato médio, mas com pouco crescimento das ocupações menos qualificadas.

Para a Alemanha, Markus Grabka e Joachim R. Frick, registraram que, entre 2000-06, a proporção dos salários dos trabalhadores do estrato médio caiu de 62% para 54%.²⁰ Para 11% dos trabalhadores, a mobilidade foi ascendente e em direção a ocupações bem qualificadas com salários mais altos. Para 14%, deu-se o inverso – desceram na estrutura de ocupações.

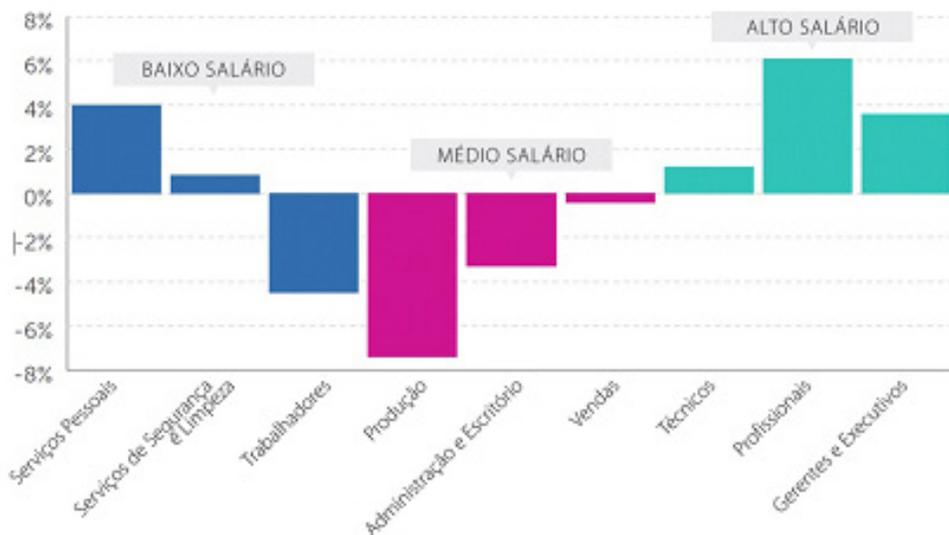
Nem sempre a polarização de renda acompanha a polarização das ocupações. Isso decorre das políticas públicas do Estado de Bem Estar (*welfare state*) que acodem as famílias mais pobres com programas de transferências de renda. Olga Salido e Julio Carabaña, pesquisaram 15 países da Europa durante 20 anos (1994-2013) onde houve polarização das ocupações, mas não de renda. Isso porque eles estudaram a renda disponível das famílias que engloba o rendimento do trabalho e das transferências dos referidos programas sociais.²¹

A polarização do trabalho nos Estados Unidos

Nos Estados Unidos, vários estudos registraram a polarização do trabalho. Uma publicação recente identificou uma redução das ocupações dos estratos médios e um aumento nos outros dois estratos ocupacionais ao longo do período de 1980-2018. O estudo mostra que a digitalização teve pouco impacto nas ocupações manuais do estrato inferior como zeladores, jardineiros, seguranças, motoristas e nos profissionais da saúde e do entretenimento. São ocupações que requerem destreza física e manual assim como adaptabilidade a situações imprevistas. A movimentação dessas ocupações é ilustrada no Gráfico 2.²²

GRÁFICO 2

Movimentos de profissionais em classes de renda nos EUA

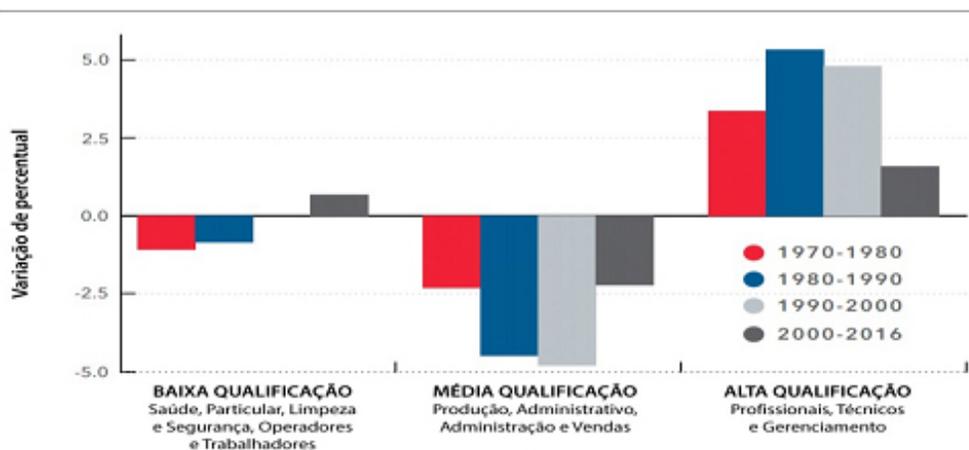


Fonte: David H. Autor e colaboradores, *The work of the future*, Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 2020, p.18.

Outros estudos confirmam que entre 1970-2016 as oportunidades de trabalho para grande parte dos profissionais de média qualificação vêm diminuindo ao longo do tempo nos Estados Unidos como mostra o Gráfico 3.²³

GRÁFICO 3

Polarização do Trabalho



Fonte: David H. Autor, "Work of the Past, Work of the Future", American Economic Association, Papers and Proceedings 2019, p. 5

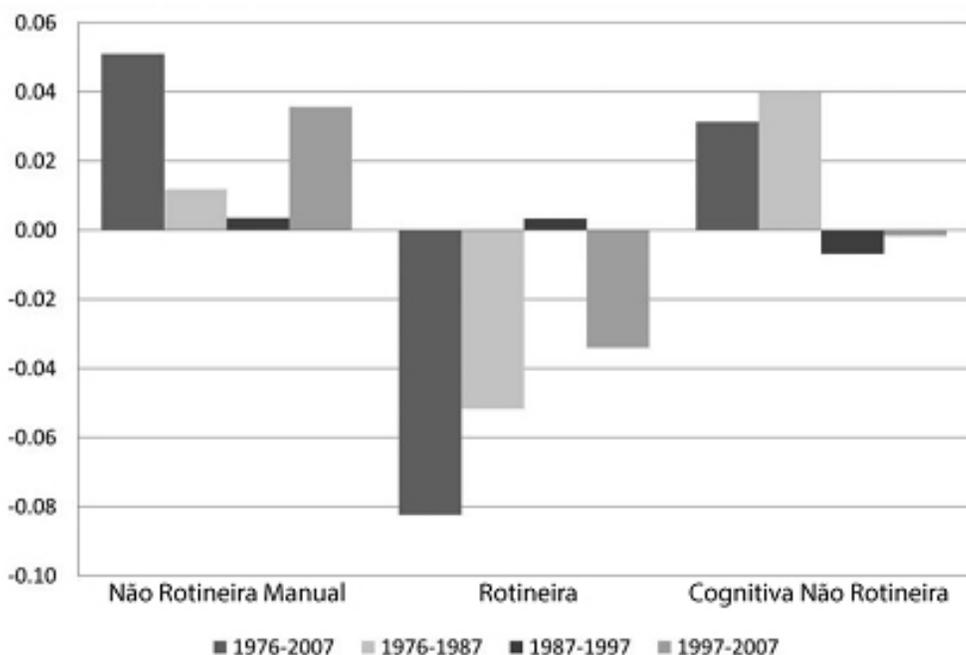
Os trabalhadores deslocados pelas novas tecnologias têm destino variado. Alguns conseguem se requalificar e passam a executar outras

atividades do próprio estrato médio ou até de estrato superior. Mas a maioria passa a exercer atividades de estrato mais baixo, o que faz aumentar a desigualdade social.

Guido Cortes acompanhou a vida de 9 mil famílias americanas entre 1968 e 2007, classificando as atividades das ocupações dos seus chefes em a) cognitiva não rotineira (profissionais liberais, administradores, financeiros, etc.); b) rotineira (escriturários, pessoal de apoio administrativo, vendedores, etc.); c) manual não rotineira (trabalhadores do setor de serviços em geral).

GRÁFICO 4

Comportamento das classes de renda nos EUA



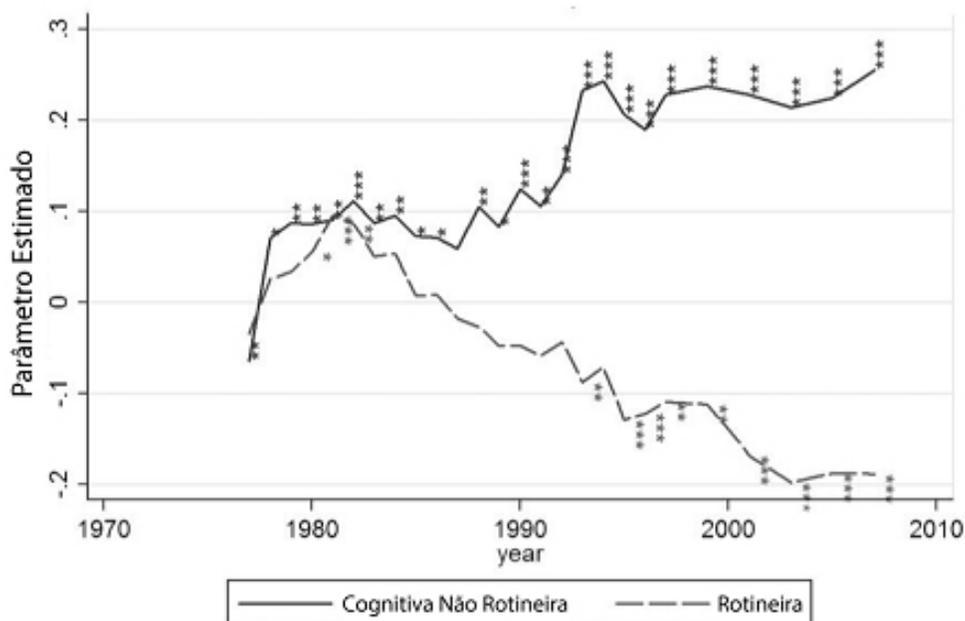
Fonte: Guido Matias Cortes, "Where Have the Middle-Wage Workers Gone? A study of Polarization", Journal of Labor Economics, vol. 34, no.1, 2016, p. 80

As ocupações do segundo grupo foram consideradas como de estrato médio. Os dados mostraram que as ocupações não rotineiras manuais e as cognitivas não rotineiras aumentaram em todos os períodos estudados (Gráfico 4). Em contrapartida, as ocupações rotineiras do estrato médio diminuíram.

Os salários-hora para o período de 1997-2007 foram de US\$ 13.78 para as profissões cognitivas não rotineiras, US\$ 7.30 para as rotineiras (estrato médio) e US\$ 6.27 para as manuais não rotineiras.

GRÁFICO 5

Evolução dos salários de ocupações diferentes nos EUA



Fonte: Fonte: Guido Matias Cortes, "Where Have the Middle-Wage Workers Gone? A study of Polarization", Journal of Labor Economics vol. 34, no. 1, 2016, p. 88

O Gráfico 5 ilustra de modo sintético que o salário real cresceu muito mais nas ocupações cognitivas não rotineiras do que nas manuais não rotineiras. Os profissionais com ocupações de estrato médio que desceram amargaram salários mais baixos. Cortes mostra que, de fato, a polarização do trabalho nos Estados Unidos vem ocorrendo desde os anos de 1980.

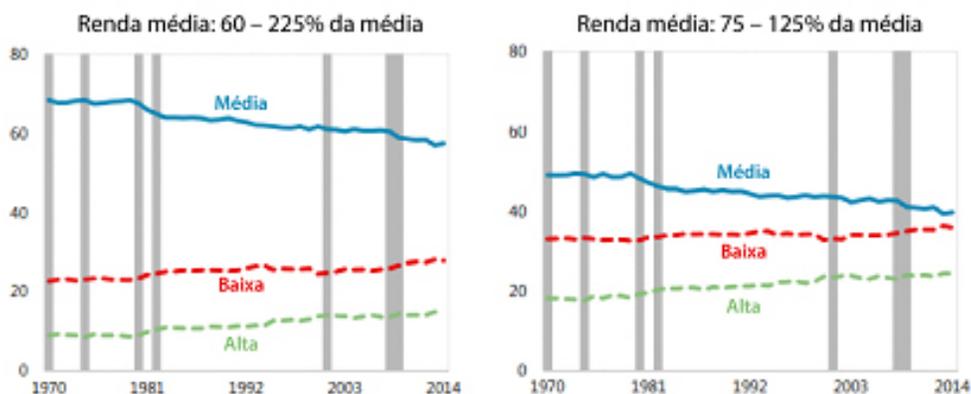
Ao focalizar a renda das pessoas entre 1967-2016, Lu verificou que nos Estados Unidos a proporção de pessoas de renda média-alta saltou de 6% para 33% ao passo que a proporção das pessoas de renda média-média caiu de 47% para 36%. A proporção de pessoas de renda média baixa também caiu de 31% para 16%.²⁴

Cortes detectou um fenômeno interessante nos Estados Unidos. Ao descer para o estrato mais baixo, os trabalhadores de estrato médio perdem 14% dos seus salários, mas depois de dois anos, recuperam essa perda e muitos passam a ter salários mais altos do que tinham. Os que sobem têm ganhos imediatos de 12% e aumentam ao longo do tempo.²⁵

Ali Alich e colaboradores registraram a incidência da polarização de renda disponível nos Estados Unidos desde 1970. Mas, a partir dos anos 2000, o quadro se inverteu. O Gráfico 6 ilustra a queda da renda disponível dos domicílios usando duas definições de renda média.

GRÁFICO 6

Número de domicílios: renda média alternativa no período 1970-2014
(percentual total) / 1



1/: Renda foi ajustada pelo tamanho da residência, usando a escala de equivalência da OECD.

Fonte: Ali Alich e colaboradores, "Income polarization in the United States", Washington: International Monetary Fund, 2016, p. 6

Nos dois casos nota-se a redução da renda disponível do estrato médio. Mas tanto a renda do estrato alto como do baixo teve um ligeiro aumento no período.²⁶

Tyler Cowen faz um prognóstico sombrio ao prever que, no futuro, os Estados Unidos terão apenas 10% a 15% da população com a devida qualificação para trabalhar com tecnologias sofisticadas e usufruir alta renda. O restante terá salários estagnados ou em queda".²⁷ Para evitar esse quadro dramático e reduzir a erosão do capital humano das classes médias, impõe-se uma revolução no campo educacional.²⁸

A polarização do trabalho tem sido verificada também na América Latina. Com frequência, o fenômeno aparece nas análises sobre desigualdades sociais e de renda.²⁹

Por exemplo, Fernando Borraz, estudando o comportamento das ocupações e dos salários no Uruguai durante quase 20 anos (1994-2010) identificou a existência de polarização do trabalho no período de 1994-2002. Nesse estudo, entretanto, a polarização da renda não foi identificada. O Autor adverte que, no período de 1994-2010, as famílias passaram a receber transferências de renda de programas sociais daquele país.³⁰

POLARIZAÇÃO E MOBILIDADE SOCIAL

Nas décadas passadas, os americanos de classe média mais subiam do que desciam na estrutura social.³¹ Recentemente, o quadro mudou. Bradley Hardy e Dave Marcotte encontraram uma redução do papel da educação na mobilidade social ascendente naquele país entre 1980-2010. A educação perdeu qualidade

para grande parte das crianças e jovens americanos. Para as classes médias, isso representou perdas expressivas de renda e queda na estrutura social.³²

Uma consequência da polarização do trabalho é a redução do montante de mobilidade social ascendente e o aumento de mobilidade descendente e desigualdade social.³³ Não se trata de um rearranjo temporário e sim de uma mudança de longa duração. Muitos autores acham que essa mudança está forjando um novo tipo de crescimento econômico – o crescimento sem emprego e até sem trabalho³⁴ ou com menos trabalho.³⁵

Ao desagregar os vários extratos ocupacionais em substratos e analisar a mobilidades das pessoas, Gregory Acs verificou que a maioria dos que sobem para o estrato mais alto já estavam quase lá, pois pertenciam do estrato médio-superior. Os demais descem para ocupações manuais não rotineiras.³⁶

Francesco Schettino e Haider A. Khan associaram a polarização do trabalho nos Estados Unidos com o encolhimento da classe média no período de 1998-2018. Muitas famílias de classe média-média e média-baixa passaram para a classe baixa ao mesmo tempo em que famílias de classe média-alta subiram para a classe alta.³⁷

Nas últimas décadas multiplicaram-se as indicações de que as tecnologias, de fato, deslocam as ocupações de classe média, acentuando a mobilidade intergeracional descendente: os filhos passaram a ocupar posições mais baixas do que os seus pais.³⁸ Nesse processo, os americanos passam a trabalhar em ocupações de menos prestígio social e menor renda como é o caso de motoristas, zeladores, garçons, recepcionistas, cuidadores, e outras atividades do setor de serviços. Uma parcela menor subiu na estrutura social, passando a trabalhar em ocupações mais qualificadas. Outra parcela (pequena) ficou imóvel. Os que desceram na estrutura de ocupações superaram os demais.³⁹

O fenômeno vem se acentuado. Ao decompor a classe média americana em quintis e realizar uma análise de coortes de idade que compara a renda dos filhos com a de seus pais, Raj Chetty e colaboradores verificaram que para os americanos nascidos na década de quarenta, a ascensão social em relação a seus pais foi de 95%. Para os que nasceram na década de 80, foi de apenas 41%.⁴⁰ Contribuiu para isso a redução das ocupações industriais e o crescimento do setor de serviços pessoais onde, de modo geral, os salários são mais baixos.

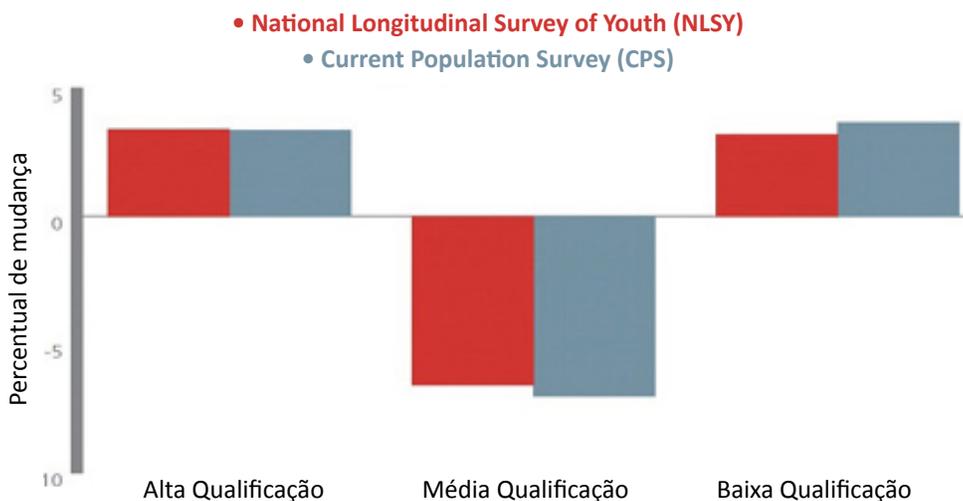
Stephan Rose examinou a situação de renda dos americanos em dois períodos distintos – 1967-1981 e 2002-2016. A proporção dos americanos que tiveram redução de renda passou de 4% (no primeiro período) para 12% (no segundo período). A classe média-alta, formada por profissionais qualificados que dominam as novas tecnologias, passou de 26% para 48%.⁴¹ A classe média-média caiu de 50% para 36%. A mobilidade descendente dos integrantes dessa classe mais do que dobrou: de 5% para 11%.⁴²

Michael Boehm documentou extensamente a mobilidade intergeracional descendente entre os americanos motivada pela entrada de novas tecnologias nos sistemas produtivos.⁴³ O Gráfico 7 mostra que a proporção de ocupações de qualificação média diminuiu, enquanto a proporção das ocupações de qualificação alta e baixa aumentaram ao longo do tempo. O Autor documenta também uma grande diferença entre o comportamento dos salários das ocupações do

estrato médio e as do estrato alto entre 1980-2012. Nas primeiras, os salários subiram, em média, 20% enquanto nas do estrato alto, subiram 70%.

GRÁFICO 7

Mudança na proporção de empregos nos EUA por ocupação, desde o final da década de 1980.



Fonte: Michael J. Boehm, Has job polarization squeezed the middle class?, CEP Discussion Paper 125, London: London School of Economics, 2013.

Na outra ponta, os salários dos que trabalham em ocupações manuais subiram 30% mais do que os que trabalham em ocupações do estrato médio. Para Boehm, além das mudanças tecnológicas, tiveram influência nesse quadro os períodos recessivos e o enfraquecimento dos sindicatos.⁴⁴

Gregory Acs coletou dados de jovens americanos que tinham 14-17 anos e que estavam morando com seus pais em 1979 e verificou que um terço dos nascidos e criados na classe média caiu fora dessa classe quando adultos. Em seguida, analisou o seu status econômico em 2004-06 quando tinham entre 39 e 44 anos de idade: houve a mesma queda.⁴⁵

Ao comparar os Estados Unidos com outros países (Austrália, Canadá, Dinamarca, Finlândia, Luxemburgo, México, Noruega, Suécia, Taiwan e Reino Unido) durante o período de 1980-2000, e levando em conta as transferências de renda dos programas públicos para as famílias, Pressman constatou que para cada família que subiu na estrutura social, duas desceram. As quedas foram mais frequentes no período de 1980-90.⁴⁶

A queda na estrutura social que decorre da entrada de tecnologias no ambiente de trabalho preocupa ainda mais quando se especula sobre o futuro. Por exemplo, o quê a adoção dos veículos autônomos causará nos caminhoneiros que, em sua maioria, são pessoas de educação limitada (ensino médio e menos) que dificulta a sua conversão para outra ocupação? Fenômenos como esse tendem a afetar a qualidade de vida das sociedades contemporâneas, mesmo quando se leva em conta os impactos positivos das tecnologias

na redução dos preços de vários bens e serviços. A propósito, para a classe média, os preços dos bens e serviços que mais consomem – escolas particulares, planos de saúde e moradias adequadas – têm subido mais do que a renda. Para muitos dos seus integrantes, a modernização tecnológica está erodindo a sua principal fonte de renda – o trabalho – que, em poucos países do mundo, é atenuada por programas sociais eficazes. Mesmo nesses casos, a descida na escala social tem reflexos prolongados. Para muitos filhos de 40 ou 50 anos, a mobilidade social é descendente em relação aos seus pais, apesar do seu melhor nível da sua educação.

Nos países da União Europeia, em média, 21% dos homens e 24% das mulheres desceram na escala social nos últimos anos. Os que possuem alta qualificação com boa base em matemática e ciências, ao contrário, tiveram condições de permanecer onde estavam ou subir para níveis mais altos na escala social. Entre os 80% que desceram, tudo indica que ali ficarão por muito tempo.⁴⁷

Em um estudo sobre trabalhadores dos Estados Unidos e de 24 países da Europa, realizado em 2014, constatou-se que 70% dos domicílios tiveram uma renda real igual ou inferior ao que tinham em 2005.⁴⁸ Esse resultado foi atribuído à concorrência internacional e à polarização do trabalho marcada por uma redução da demanda por trabalhadores de média qualificação que foram substituídos por tecnologias.⁴⁹

Usando a expressão da OCDE, parece que “o elevador social do mundo desenvolvido quebrou”.⁵⁰ Na maioria dos países, a mobilidade ascendente foi reduzida, a não ser para um pequeno grupo de profissionais de estrato médio-médio que sobe na estrutura de ocupações graças à sua alta qualificação. No geral, o montante de pessoas que descem na estrutura de ocupações é expressivo, com pequenas variações. Entre os profissionais liberais da Europa, 35% de seus filhos, em média, descem na escala social. Entre os administradores e diretores de empresas são 40%; entre os militares, 43%; entre os engenheiros, 38%; médicos, 24%; advogados, 23%; CEOs, 27%.⁵¹ Na Inglaterra, 60% dos filhos nascidos em torno de 1970 tinham renda mais alta do que seus pais. Entre os que nasceram na década de oitenta, eram apenas 40%. E o movimento de descida continua.⁵²

De modo geral, a polarização do trabalho e a mobilidade descendente na Europa têm apresentado um forte impacto nos integrantes do estrato médio-baixo que fazem trabalhos cognitivos rotineiros (contadores, assistentes administrativos, chefes de pessoal e outros). Os integrantes do estrato médio-alto, por exercerem atividades mais abstratas e criativas, têm se mantido onde estão e até sobem na estrutura social (engenheiros, médicos, cientistas, economistas, etc.).⁵³

Na esteira da polarização, o trabalho vem sendo remunerado muito aquém do capital. O FMI estima que metade dessa redução é devida à adoção de tecnologias nos sistemas produtivos decorrente da polarização do trabalho.⁵⁴ Isso significa que os ganhos de produtividade alcançados com as novas tecnologias estão sendo transferidos muito mais para os consumidores do que para os trabalhadores do estrato médio-médio.⁵⁵ É o que decorre da diminuição

das ocupações de salários médios. Ao aumentar as ocupações mais e menos qualificadas, acentua-se a dispersão de salários e a desigualdade social.⁵⁶ Esse tipo de polarização é difícil de ser revertido.⁵⁷

ACELERADORES DA POLARIZAÇÃO DO TRABALHO

O impacto das tecnologias nas ocupações do estrato médio tende a ser potencializado quando combinado com outras forças. A globalização fez muitas empresas da Europa e Estados Unidos migrarem para países emergentes onde salários e outros fatores se mostraram mais favoráveis para os negócios. Junto com as empresas, muitas ocupações do estrato médio foram para o Leste Europeu,⁵⁸ para a Ásia e, em menor escala, para a América Latina.

A globalização provocou mudanças no comércio internacional de modo a favorecer salários de um pequeno grupo de profissionais talentosos e altamente qualificados e prejudicar muitos profissionais do estrato médio que não conseguem se converter em profissionais de tecnologias sofisticadas. São os que descem na pirâmide social.⁵⁹

Junto com a expansão da globalização e da migração de empresas para outros países, deu-se o enfraquecimento dos sindicatos laborais em várias nações. Richard Freeman e colaboradores indicam que, nos Estados Unidos, a adoção de novas tecnologias avançou quando o número de sindicalizados caiu de 27% para 14% entre 1984-2014, exatamente no período em que a classe média reduziu de 68% para 60%. Sem a força dos sindicatos e no vácuo de ocupações de estrato médio, a mobilidade descendente foi inevitável.⁶⁰ Esses autores mostram que, no passado, os próprios filhos de dirigentes sindicais tinham boa chance de entrar na classe média o que não acontecia com os que não eram filhos de dirigentes sindicais. Hoje, isso não mais ocorre.⁶¹

O enfraquecimento dos sindicatos acompanhou a fragilização das grandes empresas industriais que operavam com grandes contingentes de mão de obra. A sindicalização enfraqueceu na medida em que houve a multiplicação de empresas do comércio e dos serviços que operam em plantas atomizadas, mais dispersas e com grande heterogeneidade.

Valeria Cirillo igualmente diz que a polarização do trabalho tem sido mais intensa na Alemanha, França, Itália, Espanha e Reino Unido devido ao fato de que, nesses países, grande parte dos profissionais de estrato médio ter deixado de trabalhar no setor industrial com salários mais altos. Na medida em que as tecnologias foram substituindo trabalho na indústria, os trabalhadores desse setor foram deslocados para ocupações de menos prestígio social e menor remuneração no setor de serviços.⁶²

Para outros autores, as mudanças na estrutura das ocupações dependem muito da natureza dos investimentos realizados.⁶³ Os que privilegiam o capital carregam muita tecnologia e têm um grande impacto na polarização do trabalho, com uma clara redução da participação do salário no crescimento do PIB.⁶⁴ Nos Estados Unidos, a referida participação caiu de 68% (1947) para 57% (2017).⁶⁵ Nesse período, a produtividade aumentou 253%, enquanto os salários subiram apenas 115%.

Segundo os dados da OIT, a participação do trabalho no PIB mundial declinou de 75% para 65% no período de 1970-2010 (em média). O fenômeno atingiu também os países em desenvolvimento onde a proporção do trabalho no PIB caiu, em média, de 62% para 58% no mesmo período.⁶⁶ Ou seja, nos países avançados a produtividade média do trabalho se elevou muito mais do que os ganhos dos trabalhadores.

A concentração dos financiamentos em grandes empresas e as mudanças no comércio internacional são também apontadas como responsáveis pela perda de emprego da classe média e redução da participação do trabalho no PIB.

Vários analistas atribuem a diminuição das ocupações do estrato médio às políticas de desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho.⁶⁷ Para Úrsula Dallinger, a polarização do trabalho tem sido agravada também pela irregularidade das políticas de proteção social do *welfare state*. Em muitos países da Europa, por exemplo, a renda das famílias é formada pelos salários dos seus integrantes e também pelos ganhos decorrentes dos programas sociais. Medida só pelos salários, o estrato médio da Suécia, Noruega e Alemanha, por exemplo, teria o tamanho de apenas 15% da população. Quando se incluem as transferências dos programas do *welfare state*, ele sobe para 40%.⁶⁸ O estrato médio só não é maior porque nos anos recentes, muitos programas sociais do *welfare state* foram destinados predominantemente aos estratos mais baixos.⁶⁹

David H. Autor e colaboradores argumentam que a entrada da China na economia mundial produziu muitos deslocamentos de pessoas na estrutura de ocupações em outros países. Por força da grande concorrência, as pessoas atingidas amargaram perdas até mesmo quando se beneficiaram dos preços mais baixos dos produtos chineses.⁷⁰ Para eles, a desindustrialização ocorrida em vários países decorreu do avanço da concorrência chinesa. E, como consequência, acabou destruindo ocupações de estrato médio e empurrando os trabalhadores desse estrato para os serviços simples, onde as oportunidades de trabalho são mais precárias.

De fato, há muito desencanto com a globalização atualmente. Ao contrário do que se esperava, a globalização não provocou o jogo do ganha-ganha previsto nos seus primórdios. As condições da concorrência mudaram muito na economia globalizada. A competição dos importados, diz Rodrik, desempenhou um papel importante na polarização do trabalho e na mudança da participação da renda dos trabalhadores no PIB, como apontado acima. Essa mudança guarda uma íntima relação com a entrada maciça da inteligência artificial no sistema produtivo.⁷¹ Mas, há o outro lado da moeda: a inteligência artificial é também uma fonte de criação de muitas oportunidades de trabalho de boa qualidade para técnicos, profissionais na área de finanças, serviços médicos, atendimento aos consumidores e outros.⁷² Ou seja, enquanto uns descem na estrutura de ocupações, outros sobem, ambos por força da inteligência artificial.

Os parágrafos acima deixam claro que por trás da entrada de novas tecnologias que alteram a estrutura de ocupações, outros fatores atuam como aceleradores desse processo, em particular, a globalização, a desindustrialização e as mudanças nas instituições do trabalho. Como todo fenômeno social, a polarização do trabalho “causada” pelas tecnologias reflete um emaranhado

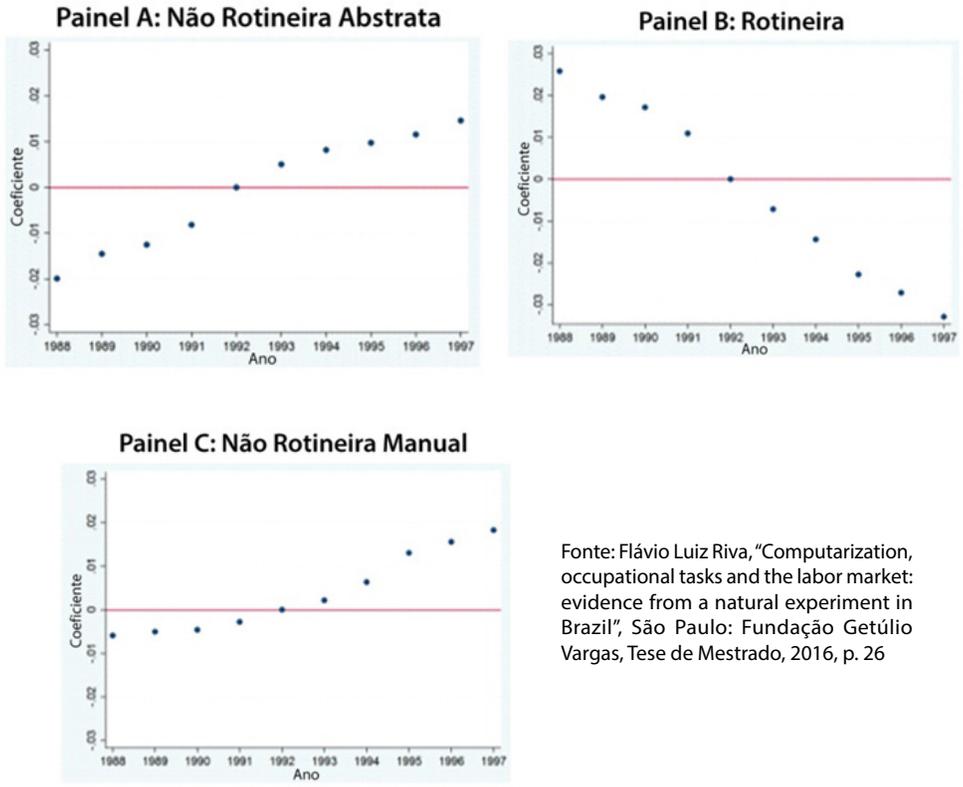
de fatores nos países onde ocorre e também em outros, em especial, nos seus concorrentes.⁷³

POLARIZAÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL

No Brasil, os estudos sobre polarização do trabalho são poucos.⁷⁴ Esta secção apresenta um resumo dos que mais se aproximam dos realizados nos países avançados.

Quando terminou a reserva de mercado para os computadores no Brasil (1992), verificou-se uma aceleração da adoção de novas tecnologias digitais. Com base em adaptação da classificação de atividades de David H. Autor: a) analíticas não rotineiras; b) interativas não rotineiras; c) manuais não rotineiras; c) cognitivas rotineiras; d) manuais rotineiras, Flavio L. Riva constatou que, nos três primeiros anos, o salário real médio dos profissionais que começaram a usar computadores subiu 6% e aumentou em 10% a proporção de brasileiros que passaram a trabalhar em atividades abstratas de status mais alto. Em contrapartida aumentou em 5% a proporção de trabalhadores que passaram a trabalhar em atividades manuais rotineiras de status mais baixo. Os gráficos abaixo resumem as mudanças observadas nas atividades não rotineiras abstratas, nas atividades rotineiras (manuais e não manuais) e nas atividades manuais rotineiras.⁷⁵

GRÁFICOS 8, 9 E 10

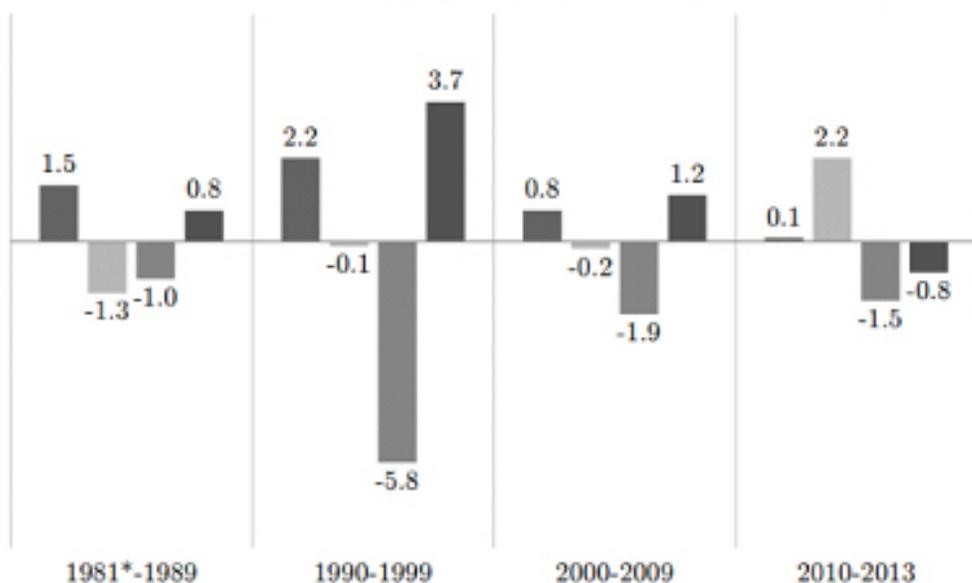


Fonte: Flávio Luiz Riva, "Computarization, occupational tasks and the labor market: evidence from a natural experiment in Brazil", São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, Tese de Mestrado, 2016, p. 26

Viridiana A. Nogueira encontrou no Brasil o mesmo padrão de polarização do trabalho registrado nos Estados Unidos e Europa, ou seja, uma redução das ocupações mais ligadas ao estrato médio como ilustra o gráfico 11.⁷⁶

GRÁFICO 11

Mudança na proporção de empregos pela atividade realizada na ocupação (em pontos percentuais)



• Não rotineira cognitiva • Rotineira cognitiva • Rotineira manual • Não rotineira manual

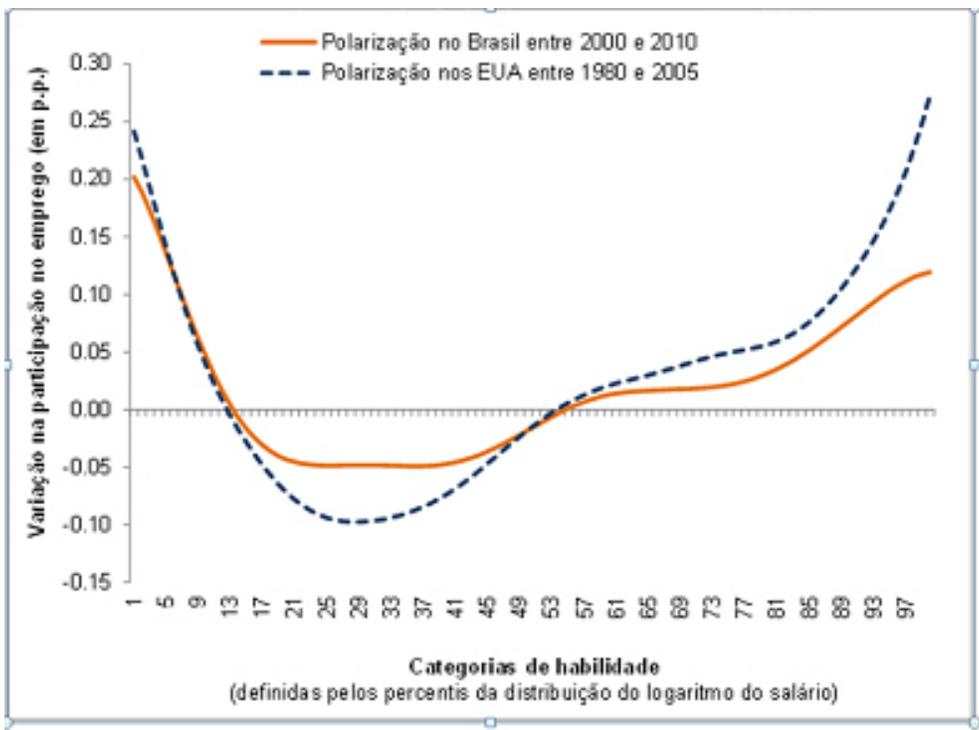
Fonte: Veridiana de Andrade Nogueira, "Is that where you work or what you do? Understanding job polarization in Brazil", Department of Economics, Simon Frazer University, Tese de Mestrado, 2015, p. 19.

A autora comparou a polarização registrada por Acemoglu e Autor (2011) nos Estados Unidos com a do Brasil. Os histogramas apresentados no Gráfico 11 são muito semelhantes e mostram o declínio dos salários das ocupações do meio da estrutura ocupacional.

Anaely Machado também encontrou muita semelhança entre a polarização de salários entre os Estados Unidos e o Brasil.⁷⁷ Com base em dados dos Censos de 1991, 2000 e 2010, a Autora distribuiu as ocupações em um *continuum* segundo o seu nível de complexidade. Concentrando-se no curto período de 2000-10, foram observadas variações positivas nas ocupações de menor nível de qualificação (classificadas até o 13º percentil) e nas ocupações de maior nível de qualificação (classificadas acima do 55º percentil). As ocupações de nível de qualificação média (classificadas entre o 14º e 54º percentis) registraram uma variação negativa. O Gráfico 12 mostra a semelhança do fenômeno nos dois países.

GRÁFICO 12

GRÁFICO – Variação do emprego por percentual de salário (Em p.p.)*



Fonte: Censo/IBGE e Autor e Dorn (2013). Cálculos da autora.

Fonte: Anaely Machado, "Serviços, automação e polarização no mercado de trabalho", 2018, p. 1.

Analisando um painel de ocupações das PNADs entre 1983-2003, Bressan e Hermeto também constataram um forte aumento da demanda por profissionais com capacitação tecnológica em atividades cognitivas não rotineiras e, ainda que em menor escala, em atividades manuais (rotineiras e não rotineiras). Naquele período observou-se um aumento do hiato salarial entre as ocupações cognitivas não rotineiras e as ocupações manuais (rotineira e não rotineiras).⁷⁸

Um dos trabalhos mais abrangentes no campo da polarização é o de Vanessa N. Sulzbach.⁷⁹ Foi o primeiro trabalho a usar os dados da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) para acompanhar a evolução das pessoas no mercado de trabalho levando em conta não apenas as mudanças nas suas ocupações, mas, sobretudo, as mudanças nas atividades em cada ocupação durante um longo período (1994 a 2017).

A pesquisadora aplicou à classificação das ocupações da CBO⁸⁰ os detalhes sobre atividades (*tasks*) constantes no banco de dados Labor's Occupational Information Network (O*NET) dos Estados Unidos⁸¹ que tem sido usado com o mesmo propósito por vários pesquisadores.

As ocupações foram classificadas em quatro níveis: a) cognitivas não rotineiras – que requerem raciocínio, julgamento, intuição, resolução de problemas como, por exemplo, administradores, médicos, engenheiros, advogados,

técnicos e profissões liberais; b) cognitivas rotineiras – que demandam algum grau de capacidade analítica, mas que seguem regras conhecidas como, por exemplo, vendedores, compradores, coletor de informações e pessoal de apoio administrativo); c) manuais rotineiras – que incluem atividades de menor intuição e criatividade e especificadas por regras relativamente simples como, por exemplo, operadores de produção, atividades de reparação e artesanato; d) manuais não rotineiras – que requerem entendimento de regras gerais e capacidade de adaptação e relacionamento pessoal nos serviços como, por exemplo, zeladores, motoristas e massagistas. As ocupações do grupo a) estão no topo da estrutura de salários; as dos grupos b) e c) estão no meio; e as do grupo d) estão na base.

Pelo fato de nenhuma ocupação ser exclusivamente cognitiva ou manual, a pesquisadora examinou as atividades específicas que entram em cada ocupação, observando a intensidade dos traços cognitivos e manuais. Com isso ela construiu um índice de intensidade cognitiva e manual.⁸² Ela estudou os homens de 25 a 65 anos que trabalhavam com vínculo empregatício no setor privado em tempo integral. A análise dos dados de salário real se refere ao período de 1994-2017 e a subperíodos.

Ao examinar a posição das atividades nas várias ocupações e seus respectivos salários na estrutura social, a Autora conseguiu identificar a existência de polarização do trabalho no Brasil.⁸³ Mais especificamente, ela constatou um relativo enxugamento das ocupações do estrato médio que foi acompanhado pela subida de alguns profissionais para um nível mais alto e a descida de outros para um nível mais baixo. Por exemplo, diminuíram os montadores de veículos e aumentaram os motorista de aplicativo. Uma parcela menor passou a exercer atividades que demandam mais qualificação como, por exemplo, analistas de sistemas. Em suma, o avanço tecnológico reduziu as oportunidades de trabalho de estrato médio e aumentou as dos estratos alto e baixo.

Entretanto, esse estudo não confirmou imediatamente a polarização dos salários. Mas, ao considerar a distribuição de atividades dentro das várias ocupações (tratamento bem refinado), a polarização salarial emergiu: constatou-se uma elevação dos salários no grupo que subiu na estrutura ocupacional e um leve ganho nos salários dos que desceram.

POLARIZAÇÃO E MOBILIDADE SOCIAL NO BRASIL

O fenômeno da polarização do trabalho guarda estreita relação com a mobilidade social. Afinal, subir ou descer na estrutura de ocupações implica em mudanças de status, de valores e de padrão de vida. Nos Estados Unidos, o grande volume de mobilidade ascendente durante séculos foi a mola mestre do “American Dream” que fez os americanos testemunharem seus filhos em posição mais alta da de seus pais – fenômeno largamente documentado pelos estudos clássicos de sociologia da estratificação social.⁸⁴

O Brasil também desfrutou de uma forte ascensão social em boa parte do século 20. Uma parte da ascensão foi reflexo da forte migração rural-urbana.

Outra parte decorreu do movimento das pessoas que entraram em ocupações do surto industrial, das multinacionais, das estatais e do sistema financeiro que se expandiram no período de 1950-1970. Para os brasileiros, foi a época do seu “Brazilian dream”.

O Autor deste ensaio realizou estudos pioneiros sobre o tema, usando as diferenças de status socioeconômico para medir a mobilidade social. Os dados utilizados foram os da PNAD de 1973 que cobriram o período de 1910 a 1970 e, posteriormente, os da PNAD de 1996, que cobriram o período de 1930 a 1995.⁸⁵

Durante todo o século 20 a mobilidade social intergeracional ascendente foi intensa.⁸⁶ A mobilidade educacional entre pais e filhos também foi acentuada o que, aliás, se observa até os dias atuais.⁸⁷

A mobilidade social permite identificar retrocessos e avanços em relação ao ponto de partida e o peso da origem social na determinação da situação dos indivíduos. Com isso, os estudos da mobilidade social oferecem um bom “filme” da dinâmica interna da sociedade e do seu grau de fluidez ou porosidade. A análise da mobilidade intergeracional permite ainda comparar a sociedade de hoje com a sociedade de várias décadas passadas. A mobilidade intrageracional capta as mudanças que ocorrem ao longo das carreiras de trabalho das pessoas.

Os dados de 1973 revelaram que 58,4% dos brasileiros experimentaram fluxos de mobilidade social intergeracional e 41,6% ficaram na mesma situação de seus pais. Do total de indivíduos móveis, 47,1% subiram na estrutura social e apenas 11,3% desceram.

Os dados de 1996 registraram que 63,2% experimentaram mobilidade social e 36,8% ficaram imóveis em relação à situação de seus pais. Do total de indivíduos móveis, 49,6% fizeram mobilidade ascendente e 13,6%, descendente.

Como se vê, entre os dois períodos, a mobilidade social aumentou de 58,4% para 63,2% e a mobilidade ascendente subiu de 47,1% para 49,6%. Aumentou também, ainda que ligeiramente, a mobilidade descendente que passou de 11,3% para 13,6% entre os dois períodos.⁸⁸

O que terá ocorrido depois de 1996?

Os últimos estudos do IBGE sobre mobilidade social se referem a 2014 e cobrem o período aproximado de 1950-2010⁸⁹. Mas, em lugar de usar o status socioeconômico das pessoas, o IBGE utilizou apenas o status ocupacional.

As ocupações foram agrupadas, em seis estratos hierarquizados pela sua renda, a saber: estrato A (dirigentes em geral e profissionais de ciências e artes); estrato B (técnicos de nível médio); estrato C (trabalhadores de serviços administrativos); estrato D (trabalhadores da produção de bens e serviços e de reparação e manutenção); estrato E (trabalhadores de serviços; vendedores; faxineiros;); estrato F (trabalhadores agrícolas).⁹⁰

A comparação com os dados baseados no status socioeconômico não é precisa, mas dá uma ideia aproximada da fluidez da sociedade brasileira. Pelos dados da Tabela 2, vê-se que o Brasil continuou exibindo um volume expressivo de mobilidade intergeracional total para 66% dos brasileiros –, a maioria ascendente. Mas aumentou a mobilidade descendente e vem aumentando como se vê na Tabela 2.

TABELA 2

Mobilidade social comparada (em %)

Movimento	1973	1996	2014
Imóveis	41,6	36,8	34,0
Ascendente	47,1	49,6	48,4
Descendente	11,3	13,6	17,6
Mobilidade Total	58,4	63,2	66,0
% ascendente	81,0	78,5	73,3
% descendente	19,0	21,5	26,7

Esses dados ainda revelam uma razoável fluidez na estrutura social do Brasil, mas com mudanças importantes. Do total de indivíduos móveis em 1973 (58,4%), 81% fizeram mobilidade ascendente e 19%, descendente. Em 1996, já se notou uma queda: 78,5% dos entrevistados subiram na estrutura social em relação aos seus pais. Nos dados de 2014, essa queda se acentuou, passando para 73,3%. Ou seja, os filhos do passado recente encontram menos facilidade para subir na estrutura social do que os de tempos mais remotos. Comparando-se os três períodos, os filhos que desceram na estrutura social aumentaram de 11,3% para 13,6% e depois para 17,6%.

É inegável que o Brasil é uma sociedade que continua com uma razoável mobilidade ascendente, mais isso foi mais claro no passado do que no presente. O próprio IBGE, ao analisar os dados de 2014, assim concluiu: “As chances de um indivíduo cujo pai pertencia a um estrato ocupacional elevado permanecer nesse estrato diminuiram”.⁹¹ Isso reflete, em grande parte a observação do cotidiano: para indivíduos com 20 ou 30 anos de carreira (40-50 anos de idade), a ascensão social ficou mais difícil. É o que ocorre, por exemplo, com um engenheiro, filho de engenheiro, e que hoje é motorista de aplicativos.

A redução da mobilidade ascendente e o aumento da descendente refletem os longos períodos de recessão por que tem passado o Brasil. Mas, o impacto da entrada de novas tecnologias nos processos produtivos não pode ser desprezado. Os avanços na digitalização, *machine learning*, inteligência artificial, big data e robotização têm ocorrido na indústria, comércio, serviços e, em especial, nos bancos onde se registra um extenso fechamento de agências e dispensa de funcionários de estrato médio.

Pesquisa realizada com dados do CAGED em 2020 indicou que as tecnologias vêm promovendo o crescimento de novas ocupações e eliminando ocupações do estrato médio, em especial, nos campos da gestão e da administração. Muitas modalidades de gerentes (gerentes de agências bancárias, administrativos e financeiros) vêm registrando mais demissões do que contratações⁹². Nesse processo, há profissionais que conseguem se “repaginar” e migrar para ocupações de nível mais alto ou ficar no mesmo nível na nova estrutura de ocupações.

As ocupações do campo tecnológico vêm crescendo há vários anos e, muitas delas, promovem os profissionais na estrutura de ocupações. Os casos mais

citados são os que trabalham em engenharia de software; desenvolvedores de novos sistemas, de sites e de jogos; designers de interface com usuários; analistas de segurança cibernética; controladores de sistemas complexos.⁹³

No campo da análise de dados, aumentaram as oportunidades para engenheiros, administradores de big data, analistas de desempenho e analistas de validação.

No campo das vendas, aumentou a demanda por profissionais que orientam empresas a tomar decisões de investimentos como diretores executivos, diretores e gerentes de vendas e assistentes operacionais de vendas que dominam as técnicas de e-commerce, gestão comercial, marketing digital, sistemas de logística, gerenciamento de cadeia de suprimentos, pré-vendas e negociação.

No setor de marketing digital, vem crescendo as oportunidades para desenvolvedores de produtos, produtores de conteúdos para e-commerce, administração de mídias sociais, marketing de influência, conhecedores de comportamentos de clientes e profissionais da área de “*search engine optimization*” (SEO).

No campo financeiro, tem crescido a demanda por diretores financeiros, analistas de mercado de capitais, contadores especializados em tributação e finanças corporativas, planejadores de investimentos e análise financeira.

A área de telemarketing vem se expandindo há vários anos para profissionais que dominam designers, sistemas de atendimento ao cliente, sistemas digitais e telefônicos para divulgação e vendas.

No campo da saúde, além das ocupações típicas do setor (médicos, enfermeiros, fisioterapeutas, fonoaudiólogos, psicólogos, etc.), tem aumentado a demanda de profissionais que dominam o controle de saúde ocupacional, inclusive com competências na prevenção de doenças e acidentes do trabalho e defesa em tribunais da Justiça do Trabalho.

No campo criativo, a demanda cresce tanto para empregados como para consultores, escritores, ilustradores, artistas 3D, design gráfico, modelagem e figurinistas. A chegada das tecnologias no mundo do metaverso cria oportunidades para profissionais conhecedores de vários tipos de técnicas de informação.

Esses são exemplos de ocupações que permitem aos profissionais de estrato médio manterem-se nesse estrato ou até subirem para um estrato mais alto por meio de requalificação e aquisição de novos conhecimentos.

Os que não conseguem se requalificar, tendem a sair de suas ocupações de estrato médio, amargando a desocupação por algum tempo e/ou passando a trabalhar em ocupações de status inferior, rotineiras e não rotineiras, manuais como, por exemplo, balconistas, vendedores, atendimento de clientes, classificadores de dados, corretores de imóveis, operadores, reparadores, zeladores, cuidadores, etc.

Há também os casos de profissionais que descem na estrutura ocupacional e vão trabalhar ancorados em plataformas digitais e de aplicativos como, por exemplo, auxiliares de contabilidade, serviços de desenho gráfico, edição de fotografia e de animação, serviços de apoio ao marketing (nos sites de procura e de vendas de bens e serviços), atividades de divulgação e propaganda, acompanhamento de vendas e serviços de transporte e entregas.

Dentro dessa grande variedade de ocupações é que ocorrem a abertura e o fechamento de oportunidades de trabalho. De modo geral, observa-se a

subida dos que se reciclam para as ocupações mais abstratas e que exigem capacidade de resolver problemas e interação com pessoas e grupos de trabalho. Simultaneamente, nota-se a descida de profissionais de estrato médio que não conseguem se inteirar das tecnologias que substituem as suas atividades. Muitos passam a executar atividades mais simples, em especial, as que as tecnologias não conseguem realizar até o momento: tarefas manuais e não manuais de pouca abstração: zeladoria, serviços pessoais, atendimento de consumidores, etc.

A intensa dinâmica das ocupações no mercado de trabalho é um dos mais claros reflexos da incorporação de novas tecnologias nos processos produtivos que buscam ganhar eficiência, reduzir custos e competir por preços. Grande parte da atual mobilidade social descendente decorre dessa dinâmica.

POLARIZAÇÃO, MOBILIDADE E COMPORTAMENTO POLÍTICO

A literatura sociológica mostra que a mobilidade social descendente está intimamente associada ao sentimento de *privação relativa* e à frustração decorrente da comparação das pessoas com seus grupos de referência.⁹⁴ Embora isso ocorra também em situações de imobilidade e mobilidade ascendente,⁹⁵ o mais comum, é a sua presença entre as pessoas de classe média que já desceram na estrutura social ou se sentem ameaçadas de descer.

O sentimento de privação relativa costuma dar origem às atitudes e aos comportamentos de inconformismo, protesto, rebelião e busca de líderes populistas de direita e de esquerda. Dani Rodrik e Charles Sabel argumentam que as mudanças tecnológicas das décadas recentes, têm grande responsabilidade na determinação do atual quadro de desigualdade, exclusão, perda de confiança nas elites e manifestações políticas. A volta do populismo em inúmeros países reflete uma reação a vários tipos de desigualdades, dentre eles, as criadas pela polarização do trabalho e pela própria globalização.⁹⁶

Os líderes populistas são carismáticos. Eles acentuam a divisão entre o povo sofrido e a elite corrupta. Com frequência, eles assumem a posição de “eu sou o povo”. Agem como se tivessem a representação moral exclusiva do povo. Costumam por a culpa dos problemas do povo na elite desumana e na incompetência dos governantes, deixando subentendido que eles como governo podem tudo. Prometem resolver os problemas do povo sem sacrifícios, por meio de projetos assistencialistas, corte de impostos e aumento de salários. O seu estilo de política se baseia em chamamentos diretos ao povo. Aos olhos dos eleitores que mais sofrem, os líderes populistas são vistos como os seus grandes defensores, os salvadores da pátria.

No campo econômico, o populismo cria desequilíbrios nas finanças públicas e, com o tempo, se torna um sistema insustentável. É típico dos populistas, “prometer à população algo que não pode cumprir. Quando realiza despesas, estas não cabem dentro do orçamento”.⁹⁷ Para cada fracasso no atendimento do povo, atribuem a culpa aos governantes anteriores e à elite econômica que “só pensa em si”. Como diz Henry Louis Menckel, para todo problema complexo existe sempre uma solução simples, elegante e completamente errada.

Nicolas Cachanosky tem realizado inúmeras análises sobre o populismo. Ele mostra que, gradualmente, o populismo vai erodindo as finanças públicas, agrava déficits, incha a máquina pública, solapa a confiança dos investidores e fragiliza a democracia.⁹⁸ Daron Acemoglu e James A. Robinson mostram o fracasso dos regimes populistas em vários países.⁹⁹

Os governantes populistas não gostam das regras complexas do regime democrático. O mais grave é que se nota um avanço acelerado do populismo no mundo, o que deve ser agravado pelas intervenções que os governos foram levados a fazer nos anos de pandemia da Covid-19 (2020-22). Mariana G. Diluar identifica no mundo atual uma nova era de populismo.¹⁰⁰

No princípio, a globalização prometia ser integradora. Mas, ao longo do tempo, gerou muitos desequilíbrios entre ganhadores e perdedores. Os principais ganhadores foram os consumidores. Mas, como trabalhadores, eles perderam a segurança do emprego convencional e dos rendimentos estáveis. Aqueceu-se a luta distributiva que costuma ser o pano de fundo na emergência do populismo até mesmo nos países mais ricos.

Bruno Palier estudou especificamente as consequências políticas das mudanças tecnológicas e da redução da classe média devido à polarização do trabalho em vários países da Europa. Ele constatou que a redução das ocupações de estrato médio veio acompanhada de uma crescente desigualdade social – o que gera descontentamento, inconformismo e a busca de soluções populistas.¹⁰¹

A opção pelo populismo não está na desigualdade em si. A busca do populismo ocorre quando a desigualdade é sentida como injusta.¹⁰² Os políticos populistas percebem isso e dramatizam a defesa das pessoas que se consideram injustiçadas pela falta de reconhecimento de seus méritos – que já desceram ou estão descendo na estrutura social. Em outras palavras, eles manipulam o desencanto, as frustrações e o sentimento de injustiça dos eleitores junto aos quais conquistam simpatias e votos. Esse estado de espírito surge também em face do simples medo das pessoas perderem seu trabalho para os robôs e outras tecnologias. Boa parte dessas pessoas está no estrato médio da estrutura de ocupações, em especial, no estrato médio-inferior (operadores de máquinas, escriturários, atendentes de clientes, analistas de informações, gestores, etc.).

Thomas Kurer estudou o comportamento político de trabalhadores que enfrentam diferentes ameaças das tecnologias no Reino Unido, Alemanha e Suíça. O estudo cobriu os movimentos a) de ascensão, quando há passagem de ocupação rotineira para não rotineira-cognitivo; b) de imobilidade, quando o trabalhador fica imóvel no estrato rotineiro (manual e não manual); c) de descida, quando os trabalhadores descem na estrutura social, passando de uma ocupação rotineira para não rotineira manual; e d) de exclusão, quando as pessoas passam de uma ocupação rotineira para o desemprego.

Quando os trabalhadores descem na estrutura de ocupações e perdem renda, é mais frequente a busca de políticos populistas de esquerda. O mesmo ocorre com os que ficam desempregados durante muito tempo. Os trabalhadores que sobem na estrutura ocupacional apresentam uma tendência de votarem em líderes democráticos que prometem manter a livre concorrência e limitar as intervenções de governo na economia.

Nos três países estudados, as escolhas políticas seguiram os padrões descritos acima. Isso foi constatado nas eleições da Alemanha (1989 e 2016); Suíça (1999 e 2014) e Reino Unido (1991 e 2008; e 2009 e 2015).¹⁰³

Perguntados, os trabalhadores das ocupações manuais não rotineiras de status médio exibiram grande apreensão com uma iminente automação das suas atividades, o que lhes levou a buscar soluções populistas de esquerda. Os de status mais alto, também se sentem inseguros, mas tendem a buscar soluções populistas de direita. Clark e D'Angelo mostraram que as pessoas tendem a ser mais revoltadas quando experimentam mobilidade social descendente e mais conservadoras quando desfrutam de mobilidade social ascendente.¹⁰⁴

É difícil distinguir com precisão o populismo de esquerda do populismo de direita. De uma forma simplificada, o populismo de esquerda usa uma narrativa transformadora que promete a inclusão futura dos marginalizados do presente. O populismo de direita usa uma narrativa defensiva que promete restabelecer os valores do passado. Essa distinção não é absoluta mesmo porque os populistas usam sempre o *script* que melhor se ajusta em cada situação específica. Mas, o cultivo da esperança e a “garantia” de dias melhores são cruciais na narrativa de todos os populistas nas campanhas eleitorais.

Winkler também registrou uma alta correlação entre o aumento da desigualdade e o voto populista de direita e de esquerda em vários países da Europa. Além da polarização do trabalho, a questão da imigração potencializa a busca do populismo em países europeus.¹⁰⁵ Na França, por exemplo, o populismo esteve perto de eleger Marine Le Pen nas eleições presidenciais de 2012 e 2017. Nas duas campanhas, ela enfatizou a injustiça provocada pela casta dos “eurocratas de Bruxelas”. Mais recentemente (2019), o movimento dos “coletes amarelos” teve como estopim o aumento dos combustíveis, mas por trás, estava o descontentamento de trabalhadores de classe média que estavam perdendo seus empregos para as tecnologias.¹⁰⁶

Estudando as diferenças entre a mobilidade real e a mobilidade percebida pelas pessoas em 30 países da Europa, Justina Fischer concluiu também que o mero sentimento de mobilidade descendente gera insatisfação e induz condutas revoltadas.¹⁰⁷ Entre os “perdedores da automação”, há uma proporção crescente de trabalhadores da classe média que votam predominantemente em candidatos populistas que prometem as mais sedutoras proteções.¹⁰⁸ O simples medo de perder o seu trabalho leva grande parte dos trabalhadores a buscar o apoio de políticos populistas.¹⁰⁹

Como se vê, o populismo, no fundo, é um desdobramento de movimentos no mercado de trabalho, em particular, do deslocamento das pessoas na estrutura ocupacional ligado à entrada de novas tecnologias nos processos produtivos. Nas campanhas eleitorais, os políticos evitam culpar as tecnologias pela perda de ocupações de estrato médio. Isso demandaria um raciocínio muito complexo para o entendimento geral dos eleitores. Em lugar disso, eles tendem a culpar os governantes de plantão e as suas políticas públicas. O voto da classe média é pedido como um revide das pessoas que perderam ou temem perder status e renda. Eleitores ressentidos usam o voto livre e democrático para expressar o seu descontentamento. Vários políticos populistas têm surgido

dessa maneira como é o caso de Alexis Tsipras (Grécia), Viktor Orban (Hungria), Recep Erdoğan (Turquia), Vladimir Putin (Rússia), Rodrigo Duterte (Filipinas), Evo Morales (Bolívia), Pedro Castillo (Peru), Andrés Obrador (México), Hugo Chaves e Nicolás Maduro (Venezuela), Cristina Kirchner e Carlos Fernandez (Argentina), Gabriel Boric (Chile), Lula e Jair Bolsonaro (Brasil).¹¹⁰

Nos Estados Unidos, a crise de 2008-09 provocou uma grave ruptura na estrutura social. Repentinamente, muitas famílias de classe média perderam suas casas, suas poupanças e seus empregos. As consequências foram duradouras; muitas perduram até os dias atuais. Para ganhar o voto dos perdedores, os candidatos populistas demonizaram os grupos da elite, em especial, os gerentes e diretores de bancos que “enriqueceram injustamente e sem nenhuma contribuição pessoal”. Daí o movimento 99% do “Occupy Wall Street”, em que a maioria perdedora passou a protestar contra a minoria que manteve suas posições gerando benefícios sem aportes pessoais.

Para atender as expectativas dos injustiçados, os líderes populistas costumam oferecer soluções simplificadas para problemas complexos. Esse foi o caso do voto ao Brexit na Inglaterra e da eleição de Donald Trump em 2016. A situação dos perdedores foi definida pelos candidatos populistas como muito injusta. O Brexit teve a preferência dos que viam seus empregos ameaçados pelas tecnologias e pelos imigrantes. Trump, igualmente, teve muitos votos de eleitores que perderam casas e empregos nos estados do Cinturão da Ferrugem (*Rust Belt*). A esses eleitores, ele prometeu reavivar as indústrias e dar aos trabalhadores de classe média os empregos e a dignidade que perderam.¹¹¹ A narrativa da campanha eleitoral ganhou força na medida em que ele colocou a culpa de tudo em Barack Obama que “deixou os empregos irem para a China”. Na tentativa de obter um segundo mandato, ele chegou a liderar a trespouca insurreição dos que invadiram o Congresso americano em 6 de janeiro de 2021.

George R. Goethals analisou a ascensão de Trump como reflexo de um quadro muito claro de profunda privação relativa dos eleitores das classes média e baixa. Esses eleitores sentiam estar obtendo menos do que mereciam. As mensagens de Trump em 2016 focalizaram a reconstrução de um sistema mais igualitário, respeitoso e capaz de elevar a autoestima das pessoas.¹¹² No pleito de 2020, ele usou a mesma estratégia e conquistou mais de 74 milhões de votos populares contra 81 milhões de Joe Biden – quase ganhou a eleição.¹¹³

Joe Biden governa um país dividido. Daí o fato de ter acionado importantes medidas de inclusão social. Os enormes investimentos em infraestrutura (US\$ 2 trilhões), se aprovados, podem gerar uma grande quantidade de oportunidades de trabalho (a cadeia produtiva é muito longa) e manter estáveis os profissionais no estrato médio e o retorno de muitos que desceram na estrutura ocupacional. Esses investimentos serão complementados por um amplo programa social (US\$ 1,5 trilhão), que inclui benefícios até então inexistentes nos Estados Unidos como, por exemplo, licença maternidade, salário família (ajuda para as crianças), subsídio para educação pré-escolar, faculdade comunitária grátis e devolução de parte do imposto de renda pago pelas classes médias. Ao lado disso, o governo planeja incentivar a qualificação e requalificação dos trabalhadores ameaçados pela automação. Com tais medidas, os americanos

ficarão mais próximos do *welfare state* praticado na Europa onde, em média, se gasta 2,1% do PIB com programas sociais contra 0,6% dos Estados Unidos. Se, com isso, o sentimento de injustiça se reduzir, o campo para os populistas será provavelmente estreitado. Do contrário, será ampliado.

Apesar de todo esse esforço de investimentos, não se deve subestimar os impactos das tecnologias e da polarização do trabalho na geração de desigualdades.¹¹⁴ Um importante efeito secundário da desigualdade e do descontentamento é o solapamento da coesão social e a fragilização da democracia.

Gregory Verdugo focaliza exatamente o que mudou para as classes médias que se beneficiaram nas democracias durante várias décadas no século 20. Hoje, diz ele, “boa parte das classes médias está ameaçada pelo desenvolvimento tecnológico.”¹¹⁵ O mesmo ocorre na maior parte dos países da Europa.¹¹⁶

A consciência dos riscos de uma deterioração da classe média e do surgimento de movimentos de protestos foi verbalizada até pelo Presidente Xi Jinping ao dizer: “os ricos e pobres em alguns países se polarizaram diante do colapso da classe média, [levando] à desintegração social, à confrontação política e ao populismo desenfreado. As lições são profundas! A China precisa proteger-se, com firmeza, contra a polarização, impulsionar a prosperidade comum e manter a estabilidade e harmonia social.”¹¹⁷

Analisando a situação das classes médias na América Latina, Ferreira e colaboradores observam que as pessoas com um bom capital humano respeitam mais as instituições democráticas e são menos alienadas politicamente,¹¹⁸ embora isso esteja longe de ser uma lei universal: basta lembrar a fulgurante emergência do nazismo em uma nação bem educada como a Alemanha.

As frustrações e os descontentamentos dos latino-americanos que são deslocados na estrutura de ocupações se manifestam não apenas no voto, mas também em protestos de rua, de rápida ebulição e sem líderes definidos. Assim foi o caso do movimento de Junho de 2013 cujo estopim foi o aumento da passagem dos ônibus em São Paulo e, em seguida, englobou outros temas e se alastrou para várias cidades do Brasil. Inúmeros grupos de classe média foram mobilizados pelo *WhatsApp* e *Twitter* e várias redes sociais. As políticas econômicas do então governo (Dilma Rousseff) e do próprio Partido dos Trabalhadores foram focos dos protestos.¹¹⁹ Cerca de 60% dos manifestantes eram jovens de 14-29 anos; 92% tinham completado o ensino médio; 45% ganhavam menos de cinco salários mínimos; 46% nunca tinham participado de manifestações.¹²⁰ Em outras palavras, eram pessoas que tinham educação e salário bem acima da média da população. Eram grupos de estrato médio, inconformados, e que, além de condenar a corrupção, demandavam empregos de boa qualidade e melhoria de salários. Um ataque frontal à corrupção dos políticos esteve presente entre os manifestantes, o que fez a classe política se assustar bastante com o movimento.

Devido à pandemia do Covid-19, a desigualdade se agravou no Brasil. Só em 2020, saíram do estrato de renda médio 4,9 milhões de pessoas. Pela primeira vez em dez anos, o estrato intermediário de renda passou a representar menos da metade da população brasileira.¹²¹ A desocupação levou muitas famílias a cancelar planos de saúde, transferir alunos de escola particular para pública, atrasar nas prestações da casa própria, morar com parentes, etc. Essas perdas

em si mesmas geram frustrações de longo prazo. Ocorre que a pandemia forçou as empresas a trabalhar com mais tecnologia e menos pessoas. A Covid-19 acelerou o processo de automação o que deve ter acentuado os sentimentos de injustiça e privação relativa que costumam exacerbar a opção pelo populismo. É pouco provável que o fim da pandemia represente o retorno de todas as pessoas nos mesmos trabalhos.¹²²

Francisco Gaetani e Virgílio Almeida indicam que a combinação dos robôs com a inteligência artificial deverá crescer e se manter para depois da epidemia.¹²³ A Pew Research realizou uma pesquisa com mil executivos de vários países, inclusive Brasil, que esperam sistemas produtivos muito mais tecnológicos após a Covid-19.¹²⁴ Isso terá reflexos nos profissionais de todos os estratos sociais, em especial, os do estrato médio.

O quadro de insegurança no trabalho já está instalado no Brasil há vários anos assim como uma clara tendência ao voto populista. Em uma pesquisa realizada em 2019, 75% dos brasileiros se sentiam injustiçados porque, em sua opinião, a economia foi capturada pelos ricos e poderosos. Cerca de 72% achavam que os partidos e os políticos não se importam com “pessoas como eu” – isto é, com os cidadãos comuns; e 73% consideravam ser necessário um líder forte para retirar o país do controle dos ricos e dos poderosos.¹²⁵

Essa pesquisa foi repetida em julho de 2021. Os resultados foram ainda mais claros: 80% dos brasileiros se sentiam injustiçados pelo fato de a economia brasileira ter sido capturada pelos ricos e poderosos; 78% achavam que partidos e políticos tradicionais não ligam para as pessoas comuns; e 87% sentiam que os políticos sempre acabam encontrando maneiras de proteger seus privilégios. Com relação às expectativas para o governante da nação, 74% dos eleitores disseram que o Brasil precisa de um líder forte para recuperar o país das mãos dos ricos e poderosos. Mais especificamente, 61% acreditavam que, para consertar o país, será preciso ter líder disposto a quebrar regras.¹²⁶

É razoável concluir que, nesse tipo de ambiente, ganham eleições os políticos que melhor apresentam políticas públicas de cunho populista. As políticas assistencialistas e de socorro imediato têm mais chance de agradar os eleitores do que as políticas de austeridade. Resistir ao populismo não casa com descontentamentos e sentimentos de perda.¹²⁷ Essa tendência tem raízes profundas. Desde os tempos de Getúlio Vargas, grande parte dos brasileiros passou a admirar os líderes populistas.¹²⁸ Com os impactos da polarização do trabalho, isso deve se pronunciar ainda mais.

O maior problema do populismo é o pouco respeito atribuído às instituições que garantem previsibilidade e o risco que impõe para a estabilidade da economia e da própria democracia. Ao se sentirem inseguros diante de líderes populistas, os investidores remetem capitais para países mais seguros e mais previsíveis, o que, é claro, compromete o crescimento econômico.

POLÍTICAS PÚBLICAS: O QUE FAZER?

O que fazer para reter as pessoas no estrato médio em suas posições ou para promover a sua ascensão na estrutura de ocupações?

O desafio é enorme. As mudanças que estão ocorrendo têm raízes estruturais. Entretanto, parece ser indispensável a implantação de mecanismos de qualificação e requalificação continuados. Diante da alta velocidade das mudanças tecnológicas, todos os países precisam criar e aperfeiçoar as atividades de educação e qualificação ao longo das carreiras profissionais das pessoas. O Fórum Econômico Mundial vê a necessidade de se requalificar um bilhão de trabalhadores em todo o mundo até 2030.

Quanto tempo leva para os trabalhadores deslocados pelas tecnologias adquirirem novas habilidades e em que medida a sua preparação se ajusta às atividades demandadas? Quando esse processo é muito lento, os trabalhadores deslocados amargam o desemprego. Isso também ocorre quando a requalificação não atende às exigências das novas tecnologias. São as questões de *timing* e de *matching*. A sincronização dos eventos nesse campo, é uma tarefa difícil, mesmo para os países avançados.¹²⁹ É importante ter foco para atender as demandas imediatas e ser inovador para preparar as pessoas para dominar as tecnologias do futuro, o que é fácil de falar e escrever, mas, muito difícil de realizar.

Tarefas tão complexas como essas não podem ser resolvidas por arroubos dos políticos populistas cujas promessas costumam se evaporar em poucos anos. Ao contrário, dentre os vários estudos resenhados neste ensaio, ficou claro que os governos genuinamente democratas administram programas de longo prazo que melhor amenizam os impactos da polarização do trabalho ao oferecer educação de boa qualidade e meios de qualificação e requalificação continuadas.¹³⁰ Na União Europeia, por exemplo, o programa Erasmus+ está investindo 26 bilhões para o período de 2021-27 com vistas a requalificar os trabalhadores e atender as novas exigências das empresas no campo do trabalho.¹³¹ As atividades são planejadas com base em estudos de profundidade sobre as megatendências das tecnologias e do trabalho.¹³² O Reino Unido está formando 40 mil professores para treinar crianças no campo digital. O movimento sindical da Suécia participa de programas de requalificação de empresas e de escolas. Os sindicalistas não temem as novas tecnologias e sim as velhas que os fazem perder seus empregos.¹³³

Muitos empregadores vêm assumindo o papel de requalificar os trabalhadores com a ajuda de plataformas de ensino e consultores especializados em treinamento.¹³⁴ A Amazon concede US\$ 12 mil a cada empregado que se matricula em cursos de computação, transporte, comércio eletrônico e saúde. Desde 2020, a AT&T implementa um programa que está requalificando 250 mil empregados através de uma rede de parceiros.

O mundo moderno requer sistemas bem focados de qualificação continuada, com uma firme integração entre escolas e empresas e com visão de futuro como é o caso do *sistema dual* no qual os adolescentes ficam uma parte do tempo na escola e outra parte nas empresas como aprendizes durante vários anos e de forma bem organizada e bem avaliada¹³⁵ como ocorre na Alemanha, Áustria, Suíça e países da Escandinávia.

Nesses países há um sólido compromisso entre empresas e escolas por meio do qual os jovens adquirem uma boa fundamentação teórica das profissões que escolhem, além de educação de boa qualidade em língua, matemática, ciências

e lógica. Com base nisso, eles têm condições de ler e entender novos manuais de instrução e adquirir, por esforço próprio ou com pequena ajuda, as habilidades demandadas pelas tarefas criadas pelas tecnologias modernas. O importante é dar-lhes a flexibilidade para se ajustar às mudanças do mercado de trabalho.

Na Finlândia, a polarização do trabalho também está presente. Entre 1970-2015, a proporção de profissionais com atividades abstratas de alta tecnologia subiu de 17% para 39%. Ao mesmo tempo, a proporção dos profissionais de atividades manuais de rotina caiu de 47% para 21%.¹³⁶ Mas graças a um sistema educacional de alta qualidade muitos trabalhadores do estrato médio conseguiram se ajustar às novas tecnologias. Por trás de tudo, está a boa qualidade da educação básica nos campos da linguagem, matemática, ciências e lógica que vem sendo oferecida a várias gerações.

No Brasil, a caminhada é mais desafiadora: 70% dos filhos de pais analfabetos sequer entram no ensino médio. Quase 60% dos filhos de pais que não completaram o ensino médio ficam na mesma situação na vida adulta. Apenas 10% chegam ao ensino superior. Mesmo quando os pais completam o ensino médio, apenas 40% fazem esse percurso com sucesso.¹³⁷

Mas há esforços promissores. Várias empresas estão se unindo e, com a ajuda do SENAI, SENAC e outras escolas de formação profissional que, em 2022, serão oferecidos mais de 400 cursos de qualificação e requalificação profissionais em inteligência artificial, processamento de linguagem natural, representação do conhecimento, *machine learning* e outras inovações que se aplicam em variados campos.¹³⁸

Com a expansão das “universidades corporativas”, inúmeras empresas mantêm programas de requalificação continuada para os seus colaboradores. Na Convenção Coletiva de Trabalho de 2015, os banqueiros se comprometeram a prover qualificação e requalificação continuadas a fim de manter os bancários atualizados nas tecnologias incorporadas pelos bancos brasileiros e assim está ocorrendo até hoje (2022). Várias outras empresas administram programas de requalificação continuada como é o caso da Embraer, Embrapa, IBM, Siemens, montadoras de veículos, laboratórios e outras.

Mas mesmo com todo esse esforço, o desafio ainda é grande. Jo Michell acredita que o empenho em qualificação e requalificação, apesar de necessário, não é suficiente para deter o processo de polarização do trabalho.¹³⁹ Ele entende que, para a maioria dos países, se faz necessário o acionamento de incentivos que estimulem as empresas a cooperar com as escolas. O Brasil já teve um mecanismo de incentivo nesse campo. Trata-se da Lei 6.297/1975 (revogada) que permitia às empresas deduzir do lucro tributável, para fins do imposto sobre a renda, o dobro das despesas comprovadamente realizadas, no período-base, em projetos de formação profissional, previamente aprovados pelo Ministério do Trabalho.¹⁴⁰

Numa palavra, para realizar a imensa tarefa de qualificar e requalificar os trabalhadores, as escolas são insuficientes; as empresas também; o governo igualmente. Trata-se de uma daquelas tarefas que exige uma articulação harmoniosa entre escolas, empresas e governo. Para as escolas, não basta fixar metas ambiciosas. É preciso saber o quê ensinar aos trabalhadores que podem

ser deslocados pelas tecnologias. É preciso saber também como ensinar para os dias de hoje e os de amanhã, onde o papel das empresas é estratégico. Para tanto, impõe-se um íntimo relacionamento entre governo, escolas e empresas. Empresas e escolas precisam de recursos, onde o papel do governo é fundamental.

CONCLUSÃO

Há 30 anos, a revolução digital era vista como uma grande promessa de crescimento econômico com inclusão social em que as novas oportunidades de trabalho dariam às pessoas melhor qualidade de vida. Vislumbrava-se também uma estrutura social mais porosa de modo a permitir amplos avanços na mobilidade social ascendente. As novas tecnologias prometiam um trabalho mais leve e mais cômodo, com menos intensidade e menos *burnout*. Com a aceleração da ascensão social, avistava-se uma sociedade mais justa, menos desigual e gerida por uma democracia vigorosa.

O quadro dominante no mundo atual é o de uma desigualdade crescente, mobilidade descendente para muitos e ascendente para poucos. O progresso técnico se mostra predatório para os trabalhadores que têm menos condição educacional para se converter profissionalmente e se beneficiar das novas oportunidades de trabalho. Nos países em que há escassez de mão de obra (Japão), a adoção de tecnologias poupadoras do fator trabalho tem um impacto social reduzido. Mas nos países em que a oferta de trabalhadores é abundante (Brasil), o avanço acelerado das novas tecnologias, sem medidas de acompanhamento e de caráter compensatório é preocupante. Os que não conseguem acompanhar a evolução das tecnologias são obrigados a se contentar (ou descontentar) com trabalhos de pior qualidade, informais e de menor renda.

No terreno político, a queda na estrutura de ocupações, em especial de pessoas de classe média, propõe um sentimento de injustiça a respeito da distribuição das gratificações econômicas e sociais. Um resultado frequente é a busca de políticos populistas que prometem restaurar um mundo mais justo à custa de políticas públicas imediatistas e que comprometem o crescimento econômico e a própria democracia.

As novas tecnologias deixaram para trás aquele mundo em que as inovações substituíam apenas as atividades manuais, rotineiras e repetitivas. Hoje elas substituem atividades não manuais, cognitivas, não rotineiras, sofisticadas e não repetitivas, o que atinge em cheio as ocupações de classe média, provocando um massivo movimento de descensão social.

Seria um grave erro, porém, demonizar as tecnologias e impedir a sua disseminação na economia, pois elas conseguem produzir novos bens e serviços a baixo custo e preços acessíveis. O que se impõe é fortalecer os sistemas de educação e formação profissional eficientes, bem focados e sem perder de vista a preparação das pessoas em conhecimentos básicos que permitirão a elas se engajar nas tecnologias que ainda não existem. Cresce a cada dia a necessidade de se criar medidas de incentivos para os empreendedores se engajarem em processos de qualificação e requalificação continuadas.¹⁴¹ A que se inverter a

tendência predominante de tributar pesadamente o trabalho e levemente as tecnologias, sem inibir, é claro, a criatividade do espírito inovador. O acoplamento de escolas, empresas e governos para realizar a difícil tarefa de educar, qualificar e requalificar as pessoas ao longo de toda a sua vida profissional é um empreendimento gigantesco que exige métodos pedagógicos adequados e recursos monumentais.

Os dois problemas estão interligados. Só com grandes somas de recursos é que se pode pensar em formas rápidas, massivas e continuadas de preparação para o trabalho. Será preciso aproveitar as vantagens comparativa das próprias tecnologias para viabilizar essa engenharia social, pois elas permitem aos educadores atingir grandes massas de trabalhadores ao longo de toda a sua vida profissional. Com isso, torna-se possível fazer com que as tecnologias ajudem os trabalhadores a melhorar o seu desempenho sem roubar-lhes a condição de viver à custa do seu trabalho.

No campo dos recursos, defende-se cada vez mais a tributação das próprias tecnologias.¹⁴² É um assunto complexo e controvertido. Em muitos casos, as tecnologias geram ganhos em um país e perdas em outro, o que requereria uma criativa construção tributária em nível mundial como os ensaios que vêm sendo pensados no âmbito do G-7 e do G-20. Não fazer nada é colocar em risco as próprias finanças públicas. Afinal, onde entra um robô (simbolizando aqui os vários tipos de tecnologias) sai um ou mais trabalhadores que estavam recolhendo contribuições à Previdência Social, ao sistema de saúde, às escolas e assim por diante, enquanto os robôs nada recolhem. Como sustentar aquelas funções de governo quando os trabalhadores perdem ou reduzem a renda do trabalho por anos a fio?

A exploração de sistemas de tributação ligados ao avanço tecnológico pode ser uma saída para a sustentação das finanças públicas, para apoiar os mecanismos de requalificação e reduzir a desigualdade social. Oxalá o Brasil considere essa necessidade no âmbito da reforma tributária. 

NOTAS

- 1 Os termos classe alta, média e baixa são usados neste ensaio para se referir aos estratos alto, médio e baixo de qualificação constantes da estrutura de ocupações. Mas, o termo será usado como classe social nos trabalhos de autores citados que assim o fazem, especialmente os dedicados à análise política.
- 2 David H. Autor, Frank Levy e Richard Murnane, "The skill content of recent technological change: an empirical exploration", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, no. 4, 2003.
- 3 McKinsey Global Institute, "The future that works: automation, employment and productivity", citado por Daniel Susskind, *A world without work: technology, automation and how we should respond*, New York: Metropolitan Books, 2020.
- 4 Daron Acemoglu, "Forward thinking on technology and political economy", Washington: McKinsey Global Institute, 2021.
- 5 Daniel Susskind, *A world without work*, op. cit., 2020
- 6 Citado por Erika L. Furtado, "Artificial intelligence: an analysis of Alan Turing's role in the conception and development of intelligent machinery", Selected Honors Theses. 92. <https://frescholars.seu.edu/honors/92>, 2018

- 7 "What is Moravec's paradox and what does it mean for modern AI?", United Kingdom: Think Automation, 2020.
- 8 Segundo as estimativas mais recentes do World Economic Forum, a inteligência artificial e a automação destruirão 85 milhões de oportunidades de trabalho no mundo e criarão 97 milhões até 2025. Mas isso demanda um forte esforço de requalificação dos trabalhadores. Ver "WEF says machines will create more jobs than they destroy but warns of pandemic double-disruption", Genebra: World Economic Forum, 20/10/2020. Os estudos da McKinsey vão na mesma direção. Ver McKinsey, "Technology, Jobs, and the future", Washington: McKinsey Global Institute, 2017.
- 9 Maarten Goos e colaboradores, "Explaining job polarization in Europe: the roles of technology, globalization and institutions", London: Center for Economic Performance, London School of Economics, 2010.
- 10 Maarten Goos e colaboradores, op. cit.
- 11 Para a OCDE são de classe média as famílias em que a renda do domicílio fica entre 75% e 200% da média nacional dos países.
- 12 Arthur S. Alderson et. al., "Exactly how income inequality changed", citado por Úrsula Dallinger, "The endangered middle class?", *Journal of European Social Policy*, vol. 23, no. 1, 2013
- 13 Marco Albertini e colaboradores, "Social class, work-related incomes, and socio-economic polarization in Europe, 2005–2014", *European Sociological Review*, vol. 36, no. 4, 2020.
- 14 Os autores consideram de classe média os domicílios que têm renda entre 75% e 200% da mediana da renda domiciliar em cada país. A qualificação das ocupações é dada pelo ISCO-88 International Standard Classification of Occupations. Por essa classificação, os trabalhadores de baixa qualificação são exemplificados pelos que exercem ocupações elementares e os de serviços de vendas; os de média qualificação incluem artesãos, operadores de máquinas, montadores em linha de produção; os de alta qualificação são os administradores, liberais e técnicos.
- 15 Andrea Salvatori e Thomas Manfredi, "Job polarization and the middle class: new evidence on the changing relationship between skill levels and household income levels from 18 OECD countries", Paris: OECD, 2019.
- 16 OECD, *Employment Outlook 2020: "Worker Security and the COVID-19 Crisis"*, cap. 4: "What is happening to middle-skill workers?", Paris: OECD, 2021.
- 17 Maximilian Longmuir e colaboradores, "De-routinization of jobs and polarization of earnings: evidence from 35 countries", Luxemburgo: LIS Working Paper Series, no. 796, 2020, p. 20.
- 18 Camile Peugny "The decline in middle-skilled employment in 12 European countries: new evidence for job polarization", *Research and Politics*, vol. 1, nº 7, 2019.
- 19 Jacob Loree, "Job polarization and skill requirements", in Cihan Cobanoglu, Sarasota (Florida): Graduate Student Research Conference in Business and Economics, 2017.
- 20 Markus Grabka e Joachim R. Frick, "The shrinking German middle class: signs of long-term polarization in disposable income?", *Weekly Report*, Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, vol. 4, nº 4, 2008
- 21 Olga Salido e Julio Carabaña "On the squeezing of the middle class: overview and prospects for the EU-15", *European Review*, vol. 28, No. 2, 2020
- 22 David H. Autor e colaboradores, *The work of the future*, Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 2020.
- 23 David H. Autor, "Work of the Past, Work of the Future", *American Economic Association, Papers and Proceedings 2019*. Os estudos do World Economic Forum identificam vários casos de polarização do trabalho nos países desenvolvidos e também

- nos emergentes. Ver WEF, *The global social mobility report 2020*, Genebra: World Economic Forum, 2020.
- 24 Marcus Lu, "The Decline of Upward Mobility", op. cit.
- 25 Guido Matias Cortes, op. cit., 2020.
- 26 Ali Alichí e colaboradores, "Income polarization in the United States", Washington: International Monetary Fund, 2016.
- 27 Tyler Cowen, *The average is over: powering America beyond the age of a great stagnation* New York: Penguin Books, 2013.
- 28 Já começam a surgir escolas voltadas para requalificar profissionais dessa classe. Scott Galloway, "The digital age is destroying the US middle class and there's little hope for reversing the cycle", Business Inside India, 18/08/2017.
- 29 Leonardo Gasparini e colaboradores, "Income polarization in Latin America: patterns and links with institutions and conflict", *Development Studies*, vol. 36, no. 4, 2008; Julián Messina e Joana Silva, *Wage inequality in Latin America*, Washington: World Bank, 2017; Is There Labor Market Polarization in Latin America and the Caribbean de Banco Interamericano de Desarrollo (soundcloud.com), Banco Interamericano de Desarrollo, 2018; Julián Messina e Joana Silva, "Twenty years of wage inequality in Latin America", Washington: Inter-American Development Bank, 2019; Marcela Escobari e Eduardo Levy Yeyati, "Dislocation of labor markets: what policies to mitigate the shock?", Washington: The Brookings Institution, 2020; Leonardo Gasparini e colaboradores, "Routinization and employment: evidence for Latin America", La Plata: Documentos de trabajo, nº 276, 2021.
- 30 Fernando Borraz, "Polarization and the middle class", Montivideu: Universidad de la Republica, 2012
- 31 Praticamente, toda a tradição sociológica de estudos sobre estratificação social das décadas de 1960-70 mostrou forte mobilidade ascendente nos Estados Unidos. Como exemplo, ver Peter M. Blau e Otis Dudley Duncan, "Some preliminary findings on social stratification in the United States", *Acta Sociologica*, 1966; Robert M. Hauser e David L. Featherman, *The Process of Stratification: Trends and Analyses*, New York: Academic Press, 1977; William H. Sewell, Archibald O. Haller and Alejandro Portes, "The educational and early occupational attainment process", *American Sociological Review*, vol. 34, no. 1, 1969, pp. 82-92.
- 32 Bradley L. Hardy e Dave E. Marcotte, "Education and the dynamics of middle-class status", Brookings: Economic Studies, 2020.
- 33 Lorenzo Cappellari, "Income inequality and social origins", Bonn: Institute of Labor Economics, 2021.
- 34 Nir Jaimovich and Henry E. Siu, "Job polarization and jobless recoveries", Washington: National Bureau of Economic Research, 2018.
- 35 David Susskind, *A world without work*, op. cit., 2020
- 36 Gregory Acs, "Downward mobility from the middle class", Washington: Pew Charitable Trusts, 2011 Marcus Lu, "The Decline of Upward Mobility" in One Chart, 2020, <https://www.visualcapitalist.com/the-decline-of-upward-mobility-in-one-chart/>
- 37 Francesco Schettino e Haider A. Khan, "Income polarization in the USA: what happened to the middle class in the last few decades?" *Structural Change and Economic Dynamics*, nº 53, 2020, pp. 149-161
- 38 Guido Matias Cortes, "Where have the middle-wage workers gone? A study of polarization using panel data", *Journal of Labor Economics*, vol. 34, no. 1, 2016.
- 39 Guido Matias Cortes, op. cit.
- 40 Raj Chetty e colaboradores, "The fading American dream: trends in absolute income mobility since 1940", Washington: National Bureau of Economic Research, Working

- Paper no. 22910, 2016; Naércio Menezes Filho, "O fim do sonho Americano?", Valor, 16/08/2019.
- 41 Stephen Rose, "Squeezing the middle class: Income trajectories from 1967 to 2016", Brookings: Brookings Economic Studies, 2020
- 42 O Autor trabalhou com cinco classes de renda a preços de 2018: a) classe baixa (pobres), <\$32,500; (b) classe média-baixa, \$32,500 a \$54,500; (c) classe média-média, \$54,500 a \$108,500; (d) classe média-alta \$108,500 a \$380,500; (e) classe alta (ricos), >\$380,500. Nos Estados Unidos, um terço das pessoas tem ficado imóvel – na mesma faixa de renda de seus pais ou desceram na estrutura de renda. Ver Julia B. Isaacs, "Economic mobility of families across generations", Washington: The Brookings Institution, 2007.
- 43 Michael J. Boehm, "Has Job Polarization Squeezed the Middle Class? Evidence from the Allocation of Talents", CEP Discussion Paper 125, London: London School of Economics, 2013.
- 44 Michael J. Boehm, "Has Job Polarization Squeezed the Middle Class? Evidence from the Allocation of Talents", op. cit.
- 45 Gregory Acs, "Downward mobility from the middle class", op. cit.
- 46 Steven Pressman, "The middle class throughout the world in the mid-2000s", Journal of Economic Issues, <https://www.tandfonline.com/loi/mjei20>
- 47 Lindsey Macmillan e Luke Sibieta, "Quantitative analysis of downward mobility", Bruxelas: European Commission, Research Report Technical Annex, 2020.
- 48 Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos.
- 49 McKinsey, "Poorer than their parents"? Washington: McKinsey Global Institute, 2016.
- 50 OECD, "A broken social elevator? How to promote social mobility", Paris: OECD, 2018; OECD, "Under pressure: the squeezed middle class", Paris: OECD, 2019. Uma das poucas exceções é a Austrália. Um estudo fantástico e com dados raríssimos permitiu a Tomas Kennedy e Peter Siminski comparar os salários reais entre pais e filhos ao longo de 1950-2019, concluindo que dois terços dos jovens de 30-34 anos têm salários reais mais altos do que os seus pais. Mas, mesmo naquele país, a mobilidade ascendente foi maior no início dos anos 2000. Tomas Kennedy e Peter Siminski, "Are we richer than our parents were? Absolute Income Mobility in Australia", Bonn: Institute of Labor Economics, 2021.
- 51 Lindsey Macmillan e Luke Sibieta, op.cit. 2020.
- 52 Em uma análise ampla da mobilidade social na Europa, Erzsébet Bukodi e colaboradores classificaram os países em três grupos. Na Holanda e Luxemburgo a mobilidade ascendente supera a descendente. Na Polônia, Hungria e Rússia, dá-se o inverso. Na França, Inglaterra e países da Escandinávia observa-se igual proporção de mobilidade ascendente e descendente. Erzsébet Bukodi e colaboradores, "Intergenerational class mobility in Europe: a new account for an old story", Oxford: Institute for New Economic Thinking Working Paper, 2017.
- 53 Javier García Arenas, "The future of the middle classes: technology and demographics will bring change, but they will not disappear", Labour Markets & Demographics, 2019.
- 54 International Monetary Fund, "Understanding the downward trend in Labor Income Shares", chapter 3 in, Washington: *IMF World Economic Outlook*, Abril, 2017.
- 55 Dos meados dos anos de 1970 até 2015, a produtividade norte-americana aumentou 77% enquanto que o valor médio da hora trabalhada aumentou apenas 12%. International Monetary Fund, op. cit.

- 56 Daron Acemoglu e David H. Autor, "Skills, tasks and technology: implications for employment and earnings", *Handbook of Labor Economics*, 2011; Dirk Antonczyk e colaboradores, "Polarization and Rising Wage Inequality: Comparing the U.S. and Germany", Mannheim: Center for European Economic Research, Março, 2010.
- 57 Alexander J. Stewart e colaboradores, "Polarization under rising inequality and economic decline", *Science Advances*, Dezembro de 2020.
- 58 José Pastore, "Industrial relocation and labour relations: the case of Eastern Europe", in *International Journal of Labour Law and Industrial Relations*, 2007; José Pastore, "Deslocamento de empresas para o Leste Europeu: implicações para o Brasil, in *Revista de Economia e Relações Internacionais*, Fundação Armando Álvares Penteado, vol. 7. no. 13. Julho, 2008.
- 59 Thomas M. Flaherty e Ronald Rogowski, "Rising inequality as a threat to the liberal international order", *International Organization Journal*, 12/04/2021.
- 60 Richard Freeman e colaboradores, "What do unions do for the middle class?", Washington: Center for American Progress, 2016. Os Autores usam o critério de classe média de renda criado pela Pew Research Center que se refere ao grupo de pessoas que ganham entre 70% e 200% da mediana dos salários.
- 61 Richard Freeman e colaboradores, "How does declining unionism affect the American middle class and intergenerational mobility?", Washington: National Bureau of Economic Research, Working Paper 21638, 2015.
- 62 Valeria Cirillo, "Job polarization in European industries", *International Labour Review*, Vol. 157 no. 1, 2018.
- 63 Sara Amoroso e colaboradores, "Inward greenfield, FDI and patterns of polarization", *Sustainability*, 2018.
- 64 Mai Chi Dao e colaboradores, "Why is labor receiving a smaller share of global income? Theory and Empirical Evidence", Washington: World Bank, 2017.
- 65 McKinsey, "A new look at the declining labor share of income in the United States", Washington: McKinsey Global Institute, 2019.
- 66 "The productivity gap-pay", Washington: Economic Policy Institute, 2019
- 67 Evert-jan Quak, "Making globalization work for the European middle class – How to combat job polarization", *The Broker, Connecting Worlds of Knowledge*, 2015; Ursula Dallinger, "The importance of social protection to compensate the middle class", *The Broker, Connecting Worlds of Knowledge*, 2015.
- 68 Ursula Danlliger, "The endangered middle class?", op. cit., 2013
- 69 Gregorio Buzzeli estudou três tipos de *welfare state* na Europa: a) democrata cristão (Áustria, França, Bélgica e Alemanha); b) liberal (Reino Unido e Irlanda); c) social democrata (Suécia, Noruega, Finlândia e Dinamarca); d) mediterrâneo (Itália, Portugal e Espanha). O Autor verificou que o sistema social democrata é o que mais ameniza o impacto da polarização do trabalho ao oferecer meios de treinamento e negociação coletiva para os trabalhadores. Identificou ainda que os trabalhadores do estrato médio-alto são os que mais se beneficiam dessas oportunidades. Gregorio Buzzelli, "Middle class and automation in Europe: employment polarization and the role of the welfare policies", Roma: Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli, Tese de doutoramento, 2020.
- 70 David H. Autor, David Dorn e Gordon Hanson, "The China syndrome: local labor market effects of import competition in the United States," *American Economic Review*, vol. 103, no. 6, 2013.
- 71 Thomas Gries e Wim Naudé, "Artificial Intelligence, income distribution and economic growth", Bonn: Institute of Labor Economics, 2020.
- 72 Byron Reese, "Artificial intelligence will create million of more jobs that it will destroy", *Digital Leaders*, 2021.

- 73 Enrique Fernandez-Macias e John Hurley, "Routine-biased technical change and job polarization in Europe", *Socio-Economic Review*, vol. 15, nº 3, 2016
- 74 William F. Maloney e Carlos Molina, "Are automation and trade polarizing developing country labor markets, too?", Washington: World Bank, Working Paper, 2016; Carlos Medina e Christian Posso, "Technical change and polarization of the labor market: evidence for Brazil, Colombia and Mexico", Bogotá: Borradores de Economía, Banco de la Republica de Colombia, 2010.
- 75 Flávio Luiz Riva, "Computarization, occupational tasks and the labor market: evidence from a natural experiment in Brazil", São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, Tese de Mestrado, 2016
- 76 Veridiana de Andrade Nogueira, "Is that where you work or what you do? Understanding job polarization in Brazil", Department of Economics, Simon Fraser University, Dissertação de Mestrado, 2015.
- 77 Anaely Machado, *Serviços, automação e polarização no mercado de trabalho*, 2018 *Serviços, automação e polarização no mercado de trabalho | Economia de Serviços (economiadedeservicos.com)*; "Existe polarização no mercado de trabalho brasileiro?", http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8109/1/Radar_n53_existe.pdf
- 78 Gustavo Saddi Bressan e Ana Maria Hermeto, "Polarização do mercado de trabalho sob viés tecnológico e impactos sobre diferenciais salariais por gênero", Anpec, 2009
- 79 Vanessa Neumann Sulzbach, "Essays on job polarization in the Brazilian labor market", Porto Alegre: Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Tese de Doutorado, 2020.
- 80 CBO (Classificação Brasileira de Ocupações). Os dados da RAIS que permitem acompanhar os mesmos trabalhadores no tempo são disponíveis apenas a partir de 2002.
- 81 Trabalho sobre atividades foi realizado por Flavio Luis Riva, "Computerization, occupational tasks and the labor market: evidence from a natural experiment in Brazil", op. cit.
- 82 Este procedimento já havia sido utilizado por vários pesquisadores nos Estados Unidos que estabeleceram cinco categorias de atividades: a) analíticas não rotineiras; b) interativas não rotineiras; c) cognitivas rotineiras; d) manuais rotineiras; e) manuais não rotineiras. Com frequência, essas cinco categorias são agregadas em três: a) abstratas, b) rotineiras e c) manuais.
- 83 Na Europa, igualmente, vários autores identificam a polarização das ocupações, mas nem sempre a polarização dos salários. Inúmeros estudos desse tipo são citados por Chiara Cavaglia e Ben Etheridge, "Job polarization and the declining quality of knowledge workers: Evidence from the UK and Germany", *Labour Economics*, no. 66, 2020.
- 84 Pitirim Sorokin, *Social and cultural mobility*, Glencoe: Free Press, 1959; Reinhard Bendix e Seymour Martin Lipset, *Class, Status and Power*, Glencoe: Free Press, 1963; Gerhard E. Lenski, *Power and Privilege: A Theory of Social Stratification*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1966
- 85 Os estudos com os dados de 1973 e 1996 examinaram amostras de chefes de família, homens, com idade variando entre 20 e 64 anos, agrupados em coortes de 5 anos por idade. Para cada coorte foi calculado o status socioeconômico baseado na combinação de educação e renda dentro de cada ocupação.
- 86 José Pastore, *Desigualdade e Mobilidade Social no Brasil*, São Paulo: Editora T.A. Queiroz, 1979. José Pastore e Nelson do Valle Silva, *Mobilidade Social no Brasil*, São Paulo: Makron Books, 2000.
- 87 "Mobilidade Intergeracional: Análise por décadas de nascimento dos filhos de 1920 a 1980", São Paulo: Instituto de Mobilidade e Desenvolvimento Social, agosto de 2021
- 88 A mobilidade social brasileira de 1996 (63,2%) ficou acima de muitos países como é o caso, por exemplo, do Canadá (50,1%), Estados Unidos (48,2%), Japão (46,4%),

- França (43,7%), Alemanha (41,7%), Austrália (41,4%), Espanha (40,3%), Reino Unido (37,6%) e Itália (37,0%).
- 89 IBGE, *Síntese dos Indicadores Sociais 2017*, Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2017, p. 20; IBGE, *Mobilidade Sócio-Ocupacional*, Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2017.
- 90 Além desses, o IBGE manteve em separado um estrato referente às forças armadas desconsiderado neste ensaio.
- 91 IBGE, *Síntese dos Indicadores Sociais*, op. cit., p. 88.
- 92 “Pandemia acelera vagas de tecnologia e saúde e elimina de gerentes”, Folha, 12/12/2020
- 93 Classificação utilizada pelo Survey “Collaborative Economy and Employment”, publicada in Annarosa Pesole e colaboradores, “Platform workers in Europe: Evidence from the Colleem Survey”, op. cit.
- 94 Garry G. Runciman, *Relative deprivation and social justice*, Berkeley: University of California Press, 1966.
- 95 Frank Mols e Jolanda Jetten, “Explaining the appeal of populism right-wing parties in times of economic prosperity”, *Political Psychology*, vol. 37, nº 2, 2016. É o caso dos indivíduos que sobem curtas distâncias na estrutura social e entram em contato com outros de status mais altos, o que eleva o seu nível de aspiração e frustração por não ter percorrido uma distância ainda maior. Mais clara, porém, é a situação dos que descem na estrutura social e se sentem injustiçados dentro de uma sociedade de grande desigualdade.
- 96 Dani Rodrik, “Populism and economics of globalization”, Washington: National Bureau of Economic Research, Working Paper 23.559, 2017.
- 97 Cristiano Romero, “As consequências nefastas do populismo”, Valor, 12/12/2018.
- 98 Nicolas Cachanosky, The cost of populismo in Argentina, *Mises Interdisciplinary Journal of Philosophy, Law and Economics*, Special Issue, 2018; Nicolas Cachanosky e Alexandre Padilla, “Latin American Populism in the Twenty-First Century”, *The Independent Review*, vol. 24, nº. 2, 2019;
- 99 Daron Acemoglu e James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, New York: Crown Publishers, 2012.
- 100 Mariana Guéleri Diluar, A complexidade do concito de populismo: o populismo clássico latino-americano e os debates atuais sobre o conceito, Araraquara: Universidade Estadual Paulista, tese de Mestrado, 2020.
- 101 Bruno Palier, “The political consequences of technological change”, *Cogito Research Magazine*, 06/05/2019
- 102 Eric S. M. Protzer, “Social mobility explains populism, not inequality or culture”, Boston: Harvard Kennedy School, Working Paper 118, 2021.
- 103 Na Alemanha e na Suíça, a alta qualidade da educação do sistema dual tem permitido a ascensão social de muitos trabalhadores do estrato médio para superior.
- 104 Andrew Clark e Emanuela D’Angelo, “Political preferences: evidence from the BHPS (British Household Panel Survey)”, <https://www.researchgate.net/publication/46441789> 2010
- 105 Herman Winkler, “The effect of income inequality on political polarization: Evidence from European regions 2002–2014”, Wiley on line Library, *Economics and Politics*, 19/02/2019.
- 106 Em novembro de 2021 surgiu Éric Zemmour, jornalista, que promete substituir Le Pen como candidato populista de direita na próxima eleição para presidente da França.
- 107 Justina Fischer, “The welfare effects of social mobility: an analysis for OECD countries”. Munich: Munich Personal RePEc Archive, 2009.

- 108 Zhen Jie e colaboradores, "The losers of automation: A reservoir of votes for the radical right"?, *Research and Politics*, January-March 2019, pp. 1–7
- 109 Thomas Kurer, "The declining middle: occupational change, social status, and the populist right", *Comparative Political Studies*, vol. 53, 2020, pp. 10-11.
- 110 Dornbusch e Edwards fizeram um amplo balanço do populismo na América Latina desde os tempos de Perón na Argentina. Ver Rudiger Dornbusch e Sebastián Edwards, "La macroeconomía del populismo en la América Latina", *El Trimestre Económico* vol. 57, no. 225, 1990. Vários ensaios vêm anotando a volta do populismo na região. Ver Rodrigo Turrer, "Urnas trarão duelos novos entre populismo e democracia", *Estadão*, 01/01/2022.
- 111 Thomas Kurer e Bruno Palier, "Shrinking and shouting: the political revolt of the declining middle in times of employment polarization", 2019, <https://doi.org/10.1177/2053168019831164>
- 112 George R Goethals, "Donald Trump, perceptions of justice, and populism", *Leadership*, vol. 14, nº 5, 2018.
- 113 Em uma amostra de 25.000 americanos estudados no início de 2021, a maioria expressou estar vivendo uma profunda deterioração econômica e social o que exacerbou as desigualdades que já existiam naquele país. McKinsey, *Unequal America: Ten insights on the state of economic opportunity*, Maio de 2021.
- 114 Brian Nolan e Luis Valenzuela, "Inequality and its discontents", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 35, no. 3, 2019. Esse artigo faz uma extensa revisão da literatura sobre os vários tipos de relações entre desigualdade econômica e comportamento político.
- 115 Grégory Verdugo, "The new labour inequalities. Why jobs are polarizing", OFCE website, *The new labour inequalities. Why jobs are polarizing – OFCE le blog (sciences-po.fr)*, 2017,
- 116 Na União Europeia, além dos deslocamentos provocados pelas tecnologias, grande parte dos perdedores se sente ameaçada também pela concorrência dos imigrantes. Herman Winkler, "The effect of income inequality on political polarization: evidence from European Regions, 2002–2014", *op. cit.*
- 117 "Xi está determinado a seguir com as reformas apesar da desaceleração", *Valor*, 19/10/2021.
- 118 Francisco Ferreira e colaboradores, "Economic mobility and the rise of Latin American middle classes", Washington: World Bank, 2013
- 119 Alfredo Saad-Filho, "Mass protests under 'left neoliberalism': Brazil, June-July 2013", *Critical Sociology*, vol. 39, nº 5, 2013.
- 120 Ver dados da pesquisa IBOPE em <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/06/veja-integra-da-pesquisa-do-ibope-sobre-os-manifestantes.html>
- 121 Aferido pelo Instituto Locomotiva de São Paulo.
- 122 Tansin Saadi Sedik e Jiae Yoo, "Pandemics and automation: will the lost jobs come back?", Washington: World Bank, 2021.
- 123 Francisco Gaetani e Virgílio Almeida, "Os robôs, nós e o futuro", *Valor*, 23/03/2021
- 124 "New normal' in 2025 will be far more tech-driven, presenting more big challenges", Washington: Pew Research Center, 2021.
- 125 IPSOS, "Global advisor – populismo e nativismo", São Paulo: Instituto IPSOS de Pesquisa de Mercado, 2019; Jorge Sahd e colaboradores, *Riego político en América Latina*, Santiago: Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 2022.
- 126 IPSOS, "Global Advisor" – populismo e nativismo, São Paulo: Instituto IPSOS de Pesquisa de Mercado, 2021. Em 25 países estudados, o Brasil é o segundo país que pior

se auto-avalia, empatado com a Hungria (72%). Em primeiro lugar está a África do Sul. Em terceiro lugar vem o Chile.

- 127 "A resistência do populismo", Estadão, 30/09/2019. "Transe populista", Estadão, 12/04/2021.
- 128 "Transe populista", Estadão, op. cit.
- 129 Na Áustria, por exemplo, o desencontro entre habilidades demandadas e oferecidas para ocupações rotineiras manuais cresceu de 2% para 8% no curto período de 2013-16. René Böheim e Michael Christl, "Mismatch unemployment in Austria: the role of regional labour markets for skills", Bonn: Institute of Labor Economics, maio de 2021.
- 130 Ver Gregorio Buzzelli, "Middle class and automation in Europe: employment polarization and the role of the welfare policies", Roma: Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli, Tese de doutoramento, 2020
- 131 Erasmus+ 2021-2027 programme brings over €26.2 billion to support mobility and cooperation | Erasmus+ (europa.eu)
- 132 Ver exemplo realizado por Tina Weber e colaboradores, Challenges and prospects in the EU: labour market change: trends and policy approaches towards flexibilisation, Luxemburgo: Eurofound, 2020
- 133 Francisco Gaetani e Virgílio Almeida, "O avanço digital e a natureza do trabalho em mutação", Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2019.
- 134 WEF, "These are the top 10 job skills of tomorrow – and how long it takes to learn them", Genebra: World Economic Forum, *What are the top 10 job skills for the future?* | World Economic Forum (weforum.org), 2021.
- 135 O Brasil também possui o Sistema S de aprendizagem que combina atividades nas escolas e nas empresas.
- 136 Terhi Maczulskij, "Occupational mobility of routine workers", Bonn: Institute of Labor Economics, 2021.
- 137 IMDS, "Mobilidade intergeracional: comparando o Brasil com as nações desenvolvidas", Rio de Janeiro: Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social, 2014.
- 138 Danylo Martins, "Companhias se unem para requalificar profissionais", Valor, 16/12/2019.
- 139 Jo Michell, "Better skills will not save middle-class jobs from automation", The Broker, Connecting Worlds of Knowledge, 2015.
- 140 A dedução não deveria exceder, em cada exercício financeiro, a 10% (dez por cento) do lucro tributável, podendo as despesas não deduzidas no exercício financeiro correspondente serem transferidas para dedução nos três exercícios financeiros subsequentes.
- 141 Anton Korinek, Martin Schindler e Joseph Stiglitz, "Technological Progress, Artificial Intelligence, and Inclusive Growth", Washington: International Monetary Fund, 2021
- 142 Para uma visão geral dos pros e contras a tributação de tecnologias, ver Daniel Bunn e colaboradores, "Digital taxation around the world", Washington: Tax Foundation, 2021; Robert J. Kovacev, "A taxing dilemma: robot taxes and the challenges of effective taxation of AI, automation and robotics in the Fourth Industrial Revolution", The Contemporary Tax Journal, Vol. 9, n 2, 2020.



JOSÉ PASTORE é Professor da Faculdade de Economia e Administração (aposentado) e da Fundação Instituto de Administração (FIA), ambas da Universidade de São Paulo. O Autor agradece os preciosos comentários e sugestões de Hélio Zylbersztajn, José Paulo Z. Chahad, Uziel M. Nogueira, Rubens Barbosa, Cristiano Romero e William Ellis e agradeço novos comentários: j.pastore@uol.com.br

O ensino após a pandemia: a importância da universidade na construção do futuro

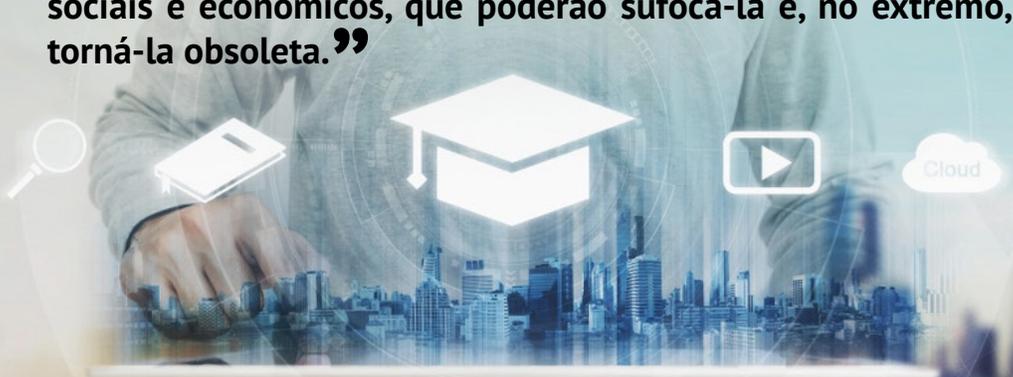
■ POR JOSÉ MIGUEL GARCIA MEDINA

Como será o ensino após a pandemia? Retornaremos ao “velho” normal, com estudantes vindos de todos os cantos, às vezes de locais muito distantes, reunindo-se em turmas em salas de aula com horários fixos, para ouvir o professor?

Durante a pandemia, as reuniões para as aulas ocorreram (e ainda podem continuar a ocorrer por algum tempo) por videoconferência. Ensaia-se, agora (estamos no alvorecer de 2022), o retorno às salas de aula. Ainda com preocupação, exigência de exames de saúde, uso de máscaras, ambientes bem ventilados, entre outras medidas de segurança. Sem dúvida, o contato pessoal e mais próximo entre professores e alunos é importante. Em alguns cursos, a presença em sala de aula talvez seja indispensável e insubstituível, até para a totalidade das disciplinas. No entanto, as experiências recentes permitem considerar que as práticas de ensino não precisam necessariamente retornar, em termos peremptórios, ao modelo utilizado até 2019, deixando de lado a experiência do ensino remoto que, embora emergencial, já dura dois anos.

Em artigo interessante intitulado “As universidades devem abraçar novas maneiras de aprender - Estudar deve ser um processo vitalício e variado, não uma camisa de força de três anos imposta aos 18” (tradução livre de *Universities must embrace new ways to learn - Studying should be a lifelong and varied process, not*

“Ao invés de apenas caminhar por algo já construído, devemos construir a trajetória a ser percorrida. A universidade desempenha destacado papel na construção desse caminho, e ela deve tomar a iniciativa de fazê-lo. Não sendo assim, ficará apenas a reboque das mudanças impostas por outros agentes sociais e econômicos, que poderão sufocá-la e, no extremo, torná-la obsoleta.”



a three-year straitjacket imposed at 18), publicado em 30/12/2021, no periódico britânico *The Times*, Martin Rees chama a atenção para problemas que ocorrem no Reino Unido e que podem ser ainda mais graves, no contexto brasileiro.

Os modelos de aula baseados exclusivamente em exposições orais unidirecionais certamente dispensam o contato presencial. Isso é o que ocorre em aulas dirigidas a um número muito grande de estudantes. Se ao aluno restará apenas ver e ouvir uma aula sem possibilidade de interagir com o professor, senão de forma muito limitada, pouco se perde se a transmissão da exposição se der por videoconferência. E essas aulas, uma vez gravadas, podem ser assistidas pelos alunos que não puderam acompanhá-la ao vivo. Podem, também, ser assistidas novamente, se for o caso. Perde-se muito tempo com o deslocamento de casa ou local de trabalho até a universidade, sobretudo em grandes cidades. Além disso, gasta-se muito dinheiro com transporte.

Isso não significa, devemos insistir, que o ensino deva ser integralmente *on-line*, sobretudo no que se refere a cursos de graduação. A presença do professor presencial e ao vivo ainda se mostra indispensável, ao menos em relação à maior parte dos cursos e das disciplinas. Mas o ensino pode experimentar novas formas, daqui em diante, contemplando em ao menos alguma parte em outro formato, além do exclusivamente presencial.

É necessário haver maior flexibilidade. O ensino deve ser versátil e acompanhar as mudanças que experimentamos nesses últimos tempos. Essa versatilidade deve ser aplicada também ao conteúdo do ensino. Trabalhamos com currículos amarrados e fechados, que tomam dos estudantes longos e importantes anos de suas vidas (5 anos, no caso do curso de Direito, aqui no Brasil) para a realização de atividades no futuro que, supõe-se, reproduzirão aquilo que foi ensinado em sala de aula. Mas tudo muda muito rapidamente e nossas vidas e são cada vez mais complexas (não apenas no sentido de difíceis, mas sobretudo no sentido de que elas são permeadas de vários elementos diversificados que interagem em um sistema em constante mutação).

Os currículos devem se tornar mais flexíveis, e os cursos, menos extensos. Aquele que atua como advogado pode sentir a necessidade de retornar à universidade para cursar Economia, Administração, Psicologia ou Biologia. O economista, após algum tempo, nota que em seu dia a dia precisará ter também uma boa formação em Filosofia. Claro que isso não se aplica a todos os cursos. Mas já se mostra imprescindível pensar em modos de viabilizar ao egresso o retorno aos bancos – reais ou virtuais – da universidade, para uma formação adicional ou, ao menos, complementar.

Muitos de nós ingressamos na universidade muito cedo (em torno dos 18 anos de idade), tentando identificar algo para o que somos vocacionados ou que nos propicie ter uma profissão que remunere satisfatoriamente. Mas nem todos (arrisco-me a dizer, a imensa maioria) não sabem a sua vocação a essa idade (se é que algum dia um de nós a descobrirá). Leciono para alunos que estão no 4º ano da faculdade de Direito e fico angustiado quando percebo algum aluno que não quer estar ali, mas que agora é tarde e ele tem que terminar o curso. Terá ele coragem e, mais importante, condições financeiras de dar início a outro curso universitário? Que dizer da escolha da “profissão

certa”? Se ingressar na faculdade em 2022, a concluirei, se tudo der certo, em 2026. A profissão que me fez escolher o curso certamente não será a mesma. Em cinco anos, ela poderá ter se modificado muito, ou, até encontrar-se em vias de se tornar obsoleta.

A universidade se adaptará a esse modelo. Não para ser domesticada, abandonando tudo o que se fez até aqui. Se houver sabedoria, ajudará a moldar o “novo” normal, tornando-o mais justo e democrático. A universidade tem a importante missão de contribuir para a reconstrução da sociedade do presente e do futuro, sociedade essa que foi devastada pela pandemia e por tudo que com ela se manifestou. Daí ser imperioso fortalecê-la, para fazer frente a esses desafios. E aqui chegamos a outro ponto a que se refere *Martin Rees* em seu artigo e que, também, tomo de empréstimo para tratar do que sucede no contexto brasileiro. Mesmo cursos competitivos devem poder ser acessados por aqueles que não tiveram condições de estudar nas melhores escolas. É necessário melhorar a qualidade das escolas, a remuneração dos professores, etc. Isso, claro, é indispensável. Mas, hoje, em uma sociedade desigual como a brasileira, chegar ao final do ensino médio já é, para muitos, uma grande vitória, pois ter condições de, a duras penas, concluir esse ciclo já deve ser considerado um grande feito. Mas a vitória, aqui, deve ser tida com um novo sentido, ou melhor, em duplo sentido, de significado e de direção. A conclusão dos ensinos fundamental e médio deve ser vitoriosa por ter, de fato, colaborado para a formação do aluno, contribuindo para que tenha conteúdo para seguir em frente. Claro que continuará a haver cursos mais competitivos e nem sempre haverá vagas para todos. Mas deve-se criar um ambiente que permita a qualquer estudante ter condições de concorrer a essas vagas, independentemente de onde tenham se instruído nos ensinos fundamental e médio. Até lá, um sistema justo de cotas há de mitigar, gradualmente, a desigualdade que se manifesta na base do ensino.

O ensino, em parte remoto de cursos mais versáteis e adaptáveis, também pode contribuir, aqui. Durante parte de meu curso de Direito, eu acordava às 4 da manhã para conseguir embarcar no ônibus que me levava ao trabalho, um banco que existia no centro de Maringá (aliás, também o trabalho que eu fazia como bancário não existe mais). Batia ponto às 6h da manhã. Mas estudava à noite, das 19h às 23h. Não estudava bem, nem trabalhava bem, pois vivia cansado. Certamente a realidade de muitos brasileiros que estão na faculdade é parecida ou pior que essa. Se eu estivesse começando a estudar Direito hoje, quer dizer de um curso com currículo inflexível, já programado sobre o que deverei estudar nos próximos 5 anos? Não seria melhor haver uma formação jurídica básica e fundamental em poucos anos, seguida por formação mais específica e profunda na área em que pretendo atuar depois, profissionalmente? Não seria melhor poder assistir parte das aulas por videoconferência, e ainda uma outra parte em horário que melhor se adaptasse às contingências de minha vida pessoal, de meu trabalho, de minha família?

A universidade deve ser inclusiva. Nesse ponto, a pandemia chamou a atenção para problemas que já existiam, mas foram agravados. De acordo com o art. 208, *caput*, inciso III da Constituição Federal, o atendimento educacional a pessoas com deficiência se dará “preferencialmente na rede regular

de ensino”. Essa disposição é condizente com outras regras constitucionais e convencionais que tratam da inclusão da pessoa com deficiência. O conceito normativo de pessoa com deficiência, presente na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e na Lei nº 13.146/2015, é social. Compreende-se, assim, que deficientes não são as pessoas que têm algum impedimento, mas *deficiente é a sociedade, que cria e mantém limites e impedimentos àquelas pessoas*. Trata-se, aqui, de não criar barreiras físicas, mas não só. A universidade tem autonomia didático-científica (“*libertas docendi*”, cf. art. 207, *caput*, da Constituição Federal) e deve alinhá-la ao princípio estabelecido no art. 208, *caput*, inciso III da Constituição Federal. A universidade não deve ser apenas *meio* de se alcançar condições dignas de existência; mais que isso, a universidade deve ser o *lugar* em que a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais são reconhecidos e realizados materialmente.

A Constituição Federal reconhece que a presença de processos mecânicos ou eletrônicos tendentes a interferir no trabalho humano é algo com o que se deve lidar, tendo essa circunstância como inevitável; estabelece, no entanto, a necessidade de proteger o trabalhador contra a automação (art. 7º, *caput*, inciso XXVII). Interessa o modo como a automação propicia a mudança do próprio trabalho – e, conseqüentemente, das profissões em geral. As transformações tecnológicas sempre fizeram, ao longo da história humana, com que profissões surgissem e se extinguissem, ou que fossem alteradas. Os tempos atuais revelam que essas mutações tendem a ocorrer de forma cada vez mais rápida e profunda. Muitos trabalhos que antes dependiam da atuação humana tendem a ser realizados, cada vez mais, por máquinas (como em casos de trabalhos físicos) ou por programas de computadores (em que se revela que a inteligência artificial é capaz de tomar várias decisões que, antes, dependia de seres humanos). Fenômenos similares são verificados na advocacia, na medicina e em outras áreas, em que a inteligência artificial vem sendo cada vez mais utilizada. Tais mudanças não devem se operar de modo a sacrificar a existência de trabalho humano, pois isso contraria a dignidade da pessoa (art. 1º, inciso III, da Constituição Federal).

É necessário conceber mecanismos que propiciem a atualização do trabalhador, a fim de poder fazer frente às evoluções tecnológicas ou, ainda, que permitam que ele tenha condições de se adaptar a uma outra profissão, assegurando-lhe condições de continuar a trabalhar com dignidade. A universidade também tem muito a contribuir para que esse propósito seja alcançado.

Claro que temos um longo e difícil caminho a percorrer, para superar ou, ao menos, mitigar tudo o que sofremos em razão da pandemia. Mas, ao invés de apenas caminhar por algo já construído, devemos construir a trajetória a ser percorrida. A universidade desempenha destacado papel na construção desse caminho, e ela deve tomar a iniciativa de fazê-lo. Não sendo assim, ficará apenas a reboque das mudanças impostas por outros agentes sociais e econômicos, que poderão sufocá-la e, no extremo, torná-la obsoleta. 



JOSÉ MIGUEL GARCIA MEDINA é Doutor em direito das relações sociais pela PUCSP. Professor titular no curso de direito da Universidade Paranaense e professor associado no curso de direito da UEM. Autor de vários livros e artigos, foi um dos contemplados com o Prêmio Jabuti na categoria “Direito”, com a obra Execução (2º lugar, em 2009), e finalista do mesmo prêmio com outras de suas obras.

O Aborto na Perspectiva da Igreja Católica

■ POR REIS FRIEDE



divulgação

“O caráter sagrado da vida humana e o *status* de pessoa inerente ao embrião integram a *principal* – mas não a única – base argumentativa adotada pela Igreja Católica para condenar, de maneira incondicional e em qualquer fase gestacional, o aborto.”

Carlos Valpassos argumenta que a compreensão do debate em torno do aborto constitui “tarefa que implica, no mínimo, a consideração da cosmologia católica na formação de discursos que compõem a base dos argumentos ‘pró-vida’ apresentados sobre o tema” (*Abortos: Dramas Sociais e Histórias sobre Eles*, 2018, p. 13). De fato, é livre de qualquer controvérsia que a reprovação da ação abortiva ganhou força com o advento do Cristianismo, que “considerou o feto criatura de Deus, uma esperança de vida humana que deveria ser protegida pela religião, pela moral e pelo Direito” (José Henrique Pierangeli; *Manual de Direito Penal Brasileiro*, 2007, p. 62).

A Igreja Católica defende firmemente que a vida humana se inicia no momento da fecundação, condenando, por conseguinte, a prática do aborto em qualquer fase gestacional. Ainda que frequentemente se diga o contrário, a doutrina tradicional da Igreja Católica sempre se revelou *contrária* ao aborto. Isso está absolutamente demonstrado em um amplo conjunto de documentos: Código Canônico, Cartas Encíclicas, Constituições Pastorais, Declarações, Exortações Apostólicas, Discursos, Homilias, Audiências Gerais etc., e não pode ser infirmado por meio de argumentos que aludem a discussões relativas ao momento de infusão da alma espiritual.

A CONSTITUIÇÃO PASTORAL *GAUDIUM ET SPES*

A Constituição Pastoral *Gaudium et Spes* (Sobre a Igreja no Mundo Atual), de 7 de dezembro de 1965, reforça a posição histórica da Igreja Católica sobre o aborto. Considera-se infame tudo aquilo que “se opõe à vida, como seja toda a espécie de homicídio, genocídio, aborto, eutanásia e suicídio voluntário”, pois “ofende gravemente a honra devida ao Criador”.

Com efeito, Deus, senhor da vida, confiou aos homens, para que estes desempenhassem dum modo digno dos mesmos homens, o nobre encargo de conservar a vida. Esta deve, pois, ser salvaguardada, com extrema solícitude, desde o primeiro momento da concepção; o aborto e o infanticídio são crimes abomináveis (Concílio Vaticano II; *Gaudium et Spes*, 1965).

A CARTA ENCÍCLICA *HUMANAE VITAE*

Na Carta Encíclica *Humanae Vitae* (Sobre a Regulação da Natalidade), de 25 de julho de 1968, o Papa Paulo VI expressamente excluiu, “como via legítima para a regulação dos nascimentos, a interrupção direta do processo generativo já iniciado, e, sobretudo, o aborto querido diretamente e procurado, mesmo por razões terapêuticas”.

A DECLARAÇÃO SOBRE O ABORTO PROVOCADO

A *Declaração sobre o Aborto Provocado*, de 18 de novembro de 1974, da Sagrada Congregação para a Doutrina da Fé, na Parte III (*À Luz da Razão*),

menciona que o primeiro direito de uma pessoa humana é a vida, condição de todos os demais direitos, motivo pelo qual deve ser protegido mais do que qualquer outro. Com efeito, não cabe à sociedade ou à autoridade pública reconhecê-lo somente a alguns. Reitera que “o respeito pela vida humana impõe-se desde o momento em que começou o processo da geração”.

A mesma *Declaração sobre o Aborto Provocado*, nas Partes IV e V, cita que “a lei divina e a razão natural excluem, portanto, todo o direito a matar diretamente um homem inocente”. Afirma também que a lei editada pelo Estado “não pode ir contra outra lei mais profunda e mais augusta do que toda a lei humana, a lei natural inscrita no homem pelo Criador”.

AUDIÊNCIA GERAL – AMOR E RESPEITO PELA VIDA NASCENTE

Em 1979, na Audiência Geral do dia 3 de janeiro – *Amor e Respeito pela Vida Nascente* –, o Papa João Paulo II destacou a importância da atenção que deve ser dada à gestante para que ela “tenha suficiente coragem e confiança, para que não sobrecarregue a sua consciência, e para que não seja destruído o mais fundamental vínculo de respeito do homem pelo homem”. Vínculo cujo início ocorre “no momento da concepção”.

A EXORTAÇÃO APOSTÓLICA *FAMILIARIS CONSORTIO*

Por meio da *Exortação Apostólica Familiaris Consortio* (Sobre a Função da Família Cristã no Mundo de Hoje), de 22 de novembro de 1981, João Paulo II, reprovou “como gravemente injusto o fato de, nas relações internacionais, a ajuda econômica concedida para a promoção dos povos ser condicionada a programas de contracepção, esterilização e aborto procurado”.

O CÓDIGO DE DIREITO CANÔNICO

O novo *Código de Direito Canônico* (*Codex Iuris Canonici*), promulgado em 25 de janeiro de 1983 por João Paulo II, na Parte II (*Das Penas Contra Cada um dos Delitos*), Título VI (*Dos Delitos Contra a Vida e a Liberdade do Homem*), mais precisamente no Cânon 1398, preconiza que “quem provoca o aborto, seguindo-se o efeito, incorre em excomunhão *latae sententiae*”. No texto *Aborto e Excomunhão* o Padre Paulo Ricardo explica o significado da expressão *latae sententiae*:

A Igreja possui o Código de Direito Canônico e, uma de suas seções trata justamente das penas espirituais para aqueles que cometem crimes. O aborto é um desses crimes tipificados pelo Código. O Cânon 1398 diz que: “*quem provoca aborto, seguindo-se o efeito, incorre em excomunhão latae sententiae*”.

Portanto, mesmo que o aborto seja cometido em algum país cuja legislação não o tem como crime, mas sim como um direito, conforme dito, não deixa de ser e é punido exemplarmente pela Igreja. A excomunhão *latae sententiae* significa que, no momento em que o aborto é cometido, um juiz

superior (Deus) julga, condena e executa a pena. Não necessita de declaração posterior de quem quer que seja. É automática e só pode ser levantada (suprimida) com a absolvição do Bispo local ou com a de quem ele conferir essa capacidade.

A pergunta seguinte é: *todos que comentem aborto ou concorrem para que ele aconteça são automaticamente excomungados?* A resposta é não. Para que a sentença seja aplicada é preciso que a pessoa envolvida saiba da existência do crime e da pena. Se a pessoa não se encaixa nesse perfil não pode ser punida. Com efeito, o mesmo vale para o legislador católico que vota a favor da legalização do aborto ou de medidas que o facilitem ou acarretem. (Paulo Ricardo; Aborto e Excomunhão, 2011)

A INSTRUÇÃO *DONUM VITAE*

Em 22 de fevereiro de 1987, o então Cardeal Joseph Ratzinger, na condição de Prefeito da Congregação para a Doutrina da Fé, editou a *Instrução Donum Vitae* (Sobre o Respeito à Vida Humana Nascente e a Dignidade da Procriação).

O item III (*Moral e Lei Civil*) dessa instrução doutrinal – editada por Joseph Ratzinger e aprovada por João Paulo II – critica veementemente as leis positivas que autorizam o aborto, as quais não seriam capazes de “garantir aquela moralidade que é conforme com as exigências naturais da pessoa humana e com as ‘leis não escritas’, impressas pelo Criador no coração do homem”.

A CONSTITUIÇÃO APOSTÓLICA *FIDEI DEPOSITUM*

Através da Constituição Apostólica *Fidei Depositum*, de 11 de outubro de 1992, João Paulo II apresenta o Catecismo da Igreja Católica, redigido pelo Concílio Vaticano II (1962-65). Na Parte III (A Vida em Cristo), Seção II (Os Dez Mandamentos), Capítulo II (“Amarás o Teu Próximo como a Ti Mesmo”), art. 5º (O Quinto Mandamento), o Catecismo trata do respeito à vida humana.

2261. A Escritura determina a proibição contida no quinto mandamento: “Não causarás a morte do inocente e do justo” (*Ex 23, 7*). O homicídio voluntário de um inocente é gravemente contrário à dignidade do ser humano, à regra de ouro e à santidade do Criador. A lei que o proíbe é universalmente válida: obriga a todos e a cada um, sempre e em toda a parte.

2262. No sermão da montanha, o Senhor lembra o preceito: “Não matarás” (*Mt 5, 21*) e acrescenta-lhe a proibição da ira, do ódio e da vingança. Mais ainda: Cristo exige do seu discípulo que ofereça a outra face, que ame os seus inimigos. Ele próprio não se defendeu e disse a PEDRO que deixasse a espada na bainha. [...] (Catecismo da Igreja Católica, 1992).

Em síntese, o Item 2270 do *Catecismo* afirma que “a vida humana deve ser respeitada e protegida de maneira absoluta, a partir do momento da concepção”.

O Item 2271 estabelece que, desde “o século I, a Igreja afirmou a maldade moral de todo aborto provocado”. O Item 2272 preceitua que “a colaboração formal num aborto constitui falta grave. A Igreja pune com a pena canônica da excomunhão este delito contra a vida humana”. O Item 2273 reconhece que “o inalienável direito à vida, por parte de todo o indivíduo humano inocente, é um *elemento constitutivo da sociedade civil e da sua legislação*”. O Item 2274 preconiza que “o embrião deve ser tratado como uma pessoa desde a concepção, devendo ser “defendido em sua integridade, cuidado e curado, na medida do possível, como qualquer outro ser humano”.

A CARTA ENCÍCLICA *VERITATIS SPLENDOR*

Na *Carta Encíclica Veritatis Splendor* (Sobre Algumas Questões Fundamentais do Ensino Moral da Igreja), de 6 de agosto de 1993, João Paulo II assevera que “a razão atesta que há objetos do ato humano que se configuram como ‘não ordenáveis’ a Deus, porque contradizem radicalmente o bem da pessoa, feita à Sua imagem”. Ato que, segundo a tradição moral da Igreja Católica, foram denominados “intrinsecamente maus” (*intrinsece malum*), “independentemente das posteriores intenções de quem age e das circunstâncias”.

O [...] Concílio Vaticano II, no quadro do devido respeito pela pessoa humana, oferece uma ampla exemplificação de tais atos: “Tudo quanto se opõe à vida, como são todas as espécies de homicídio, genocídio, aborto, eutanásia e suicídio voluntário [...]” (João Paulo II; *Carta Encíclica Veritatis Splendor*, 1993).

A CARTA ENCÍCLICA *EVANGELIUM VITAE*

Na *Carta Encíclica Evangelium Vitae* (Sobre o Valor e a Inviolabilidade da Vida Humana), de 25 de março de 1995, João Paulo II condena duramente o aborto.

13. Para facilitar a difusão do *aborto*, foram investidas – e continuam a sê-lo – somas enormes, destinadas à criação de fármacos que tornem possível a morte do feto no ventre materno, sem necessidade de recorrer à ajuda do médico. [...].

16. Outro motivo atual, que frequentemente é acompanhado por ameaças e atentados à vida, é o *fenômeno demográfico*. [...].

20. [...]. Tudo parece acontecer no mais firme respeito da legalidade, pelo menos quando as leis, que permitem o aborto e a eutanásia, são votadas segundo as chamadas regras democráticas. [...].

Reivindicar o direito ao aborto [...] e reconhecê-lo legalmente, equivale a atribuir à liberdade humana um *significado perverso e iníquo*: o significado de um *poder absoluto sobre os outros e contra os outros*. [...] (João Paulo II; *Carta Encíclica Evangelium Vitae*, 1995).

A DECLARAÇÃO DA SANTA SÉ

A Santa Sé concebe “o acesso à saúde reprodutiva como um conceito holista, que não considera o aborto nem o acesso ao aborto uma dimensão de tais termos”. Isso ficou bem evidenciado na Declaração da Santa Sé sobre a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

No que se refere ao artigo 25 [da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência], a propósito da saúde e, de maneira específica, no que diz respeito à saúde sexual e reprodutiva, a Santa Sé compreende o acesso à saúde reprodutiva como um conceito holista, que não considera o aborto nem o acesso ao aborto uma dimensão de tais termos. Além disso, estamos de acordo com o amplo consenso que foi manifestado nesta assembleia e nos chamados *trabalhos preparatórios*, de que este artigo [25] não cria novos direitos internacionais e somente deseja assegurar que as deficiências das pessoas não sejam utilizadas como pretextos para a negação da assistência à saúde.

Todavia, mesmo com esta compreensão, opusemo-nos à inclusão de tal frase neste artigo, porque em alguns países os serviços à saúde reprodutiva incluem o aborto, negando desta maneira o direito inerente à vida de cada ser humano, confirmado também pelo artigo 10 da citada Convenção. É indubitavelmente trágico o fato de que, quando o defeito fetal constitui uma condição prévia para a oferta ou o recurso ao aborto, esta mesma Convenção criada para salvaguardar as pessoas portadoras de deficiência contra todas as discriminações, no exercício dos direitos que lhes são próprios possa ser utilizada para a negação do direito mais fundamental à vida dos nascituros deficientes. (Celestino Migliore; *Declaração da Santa Sé sobre a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência*, 2006)

A INSTRUÇÃO *DIGNITAS PERSONAE*

Em 8 de setembro de 2008, o Cardeal William Joseph Levada, então Prefeito da Congregação para a Doutrina da Fé, editou a Instrução *Dignitas Personae* (Sobre Algumas Questões de Bioética), cujo texto foi aprovado pelo então Papa Bento XVI. Esse documento, entre outras providências, atualiza a Instrução *Donum Vitae* (1987), afirmando que o embrião humano possui, desde o início, a dignidade própria da pessoa.

A EXORTAÇÃO APOSTÓLICA *EVANGELII GAUDIUM*

Por meio da Exortação Apostólica *Evangelii Gaudium* (Sobre o Anúncio do Evangelho no Mundo Atual), de 24 de novembro de 2013, o Papa FRANCISCO expressou que “entre [os] seres frágeis, de que a Igreja quer cuidar com predileção, estão também os nascituros, os mais inermes e inocentes de todos, a quem hoje se quer negar a dignidade humana para poder fazer deles o que apetece, tirando-lhes a vida e promovendo legislações para que ninguém o possa impedir”.

A CARTA ENCÍCLICA *LAUDATO SI'*

Por meio da *Carta Encíclica Laudato Si'* (Sobre o Cuidado da Casa Comum), de 24 de maio de 2014, FRANCISCO advertiu que, “uma vez que tudo está relacionado, também não é compatível a defesa da natureza com a justificação do aborto”. Segundo o Santo Padre, “não parece viável um percurso educativo para acolher os seres frágeis que nos rodeiam e que, às vezes, são molestos e inoportunos, quando não se dá proteção a um embrião humano ainda que a sua chegada seja causa de incômodos e dificuldades”.

A EXORTAÇÃO APOSTÓLICA PÓS-SINODAL *AMORIS LAETITIA*

Na Exortação Apostólica Pós-Sinodal *Amoris Laetitia* (Sobre o Amor na Família), de 19 de março de 2016, FRANCISCO defendeu a importância do instituto da adoção para evitar o aborto: “adotar é o ato de amor que oferece uma família a quem não a tem”. O Sumo Pontífice conclamou as legislações a facilitarem “o processo de adoção, sobretudo nos casos de filhos não desejados, evitando assim o aborto ou o abandono”.

A CARTA APOSTÓLICA *MISERICORDIA ET MISERA*

Através da *Carta Apostólica Misericordia et Misera* (No Termo do Jubileu Extraordinário da Misericórdia), de 20 de novembro de 2016, Francisco reiterou “que o aborto é um grave pecado, porque põe fim a uma vida inocente; mas, com igual força, posso e devo afirmar que não existe algum pecado que a misericórdia de Deus não possa alcançar e destruir, quando encontra um coração arrependido que pede para se reconciliar com o Pai”.

A Carta, não obstante reiterar a gravidade do aborto enquanto pecado – “porque põe fim a uma vida inocente” –, é um verdadeiro alento a todos aqueles que, direta ou indiretamente, nele incorreram. É o próprio Francisco, Sucessor de São Pedro, que diz: “posso e devo afirmar que não existe algum pecado que a misericórdia de Deus não possa alcançar e destruir, quando encontra um coração arrependido que pede para se reconciliar com o Pai”.

OS DISCURSOS DO PAPA JOÃO PAULO II

Em 20 de fevereiro de 1998, quando de seu discurso na Conferência Internacional sobre a Saúde da Mulher, João Paulo II abordou uma questão que é frequente no atual debate sobre a descriminalização do aborto: a saúde da mulher.

Com efeito, a saúde foi definida como tensão para o “pleno bem-estar físico, psicológico e social e não só como ausência de doença”. Quando, porém, o bem-estar é concebido em sentido hedonista, sem referência aos valores morais, espirituais e religiosos, esta aspiração, em si só nobre, pode dissipar-se num horizonte restrito que lhe mortifica o impulso, com consequências

negativas para a própria saúde. Interpretada neste sentido redutivo, a busca da saúde como bem-estar levou a considerar, também em documentos políticos importantes, a própria maternidade como um peso e uma doença, criando os pressupostos, em nome da saúde e da qualidade de vida, para a justificação da contracepção, da esterilização, do aborto e da própria eutanásia. É necessário ratificar esta deformação porque “nunca existirá justiça, nem igualdade, desenvolvimento e paz, quer para as mulheres quer para os homens, se não houver uma infalível determinação em respeitar, proteger, amar e servir a vida – cada vida humana em todas as etapas e em cada situação.” (João Paulo II; *Discurso aos Participantes na Conferência Internacional sobre a Saúde da Mulher*, 1998)

Ao discursar para o Corpo Diplomático acreditado junto à Santa Sé, em 10 de janeiro de 2005, João Paulo II disse que o primeiro dos grandes desafios da humanidade é o desafio da vida: “vida que é o primeiro dom que Deus nos fez”.

A Igreja anuncia “o Evangelho da Vida”. E o Estado tem como tarefa primária precisamente a tutela e a promoção da vida humana.

O desafio da vida vai-se tornando nestes últimos anos cada vez mais amplo e crucial. Ele foi-se concentrando sobretudo no início da vida humana, quando o homem é mais frágil e deve ser mais protegido. Concepções opostas confrontam-se sobre os temas do aborto, da procriação medicamente assistida, do uso de células estaminais embrionárias humanas para finalidades científicas, da clonagem. A posição da Igreja, favorecida pela razão e pela ciência, é clara: o embrião humano é sujeito idêntico ao homem nascituro e ao homem nascido que dele se desenvolve. Por conseguinte, tudo o que viola a sua integridade e dignidade é eticamente inadmissível. [...] (João Paulo II; *Discurso ao Corpo Diplomático Acreditado Junto à Santa Sé*, 2005)

OS DISCURSOS DO PAPA BENTO XVI

Em 27 de fevereiro de 2006, o Papa Bento XVI, ao discursar para os participantes no Congresso Internacional promovido pela Pontifícia Academia para a Vida, ressaltou a importância do tema tratado durante o evento (O Embrião Humano na Fase do Pré-Implante), “quer pelas evidentes repercussões sobre a reflexão filosófico-antropológica e ética, quer pelas perspectivas aplicativas no âmbito das ciências biomédicas e jurídicas”.

Ao discorrer sobre o assunto *aborto*, o então Sumo Pontífice afirmou que há na “Sagrada Escritura indicações preciosas que motivam sentimentos de admiração e de cuidado em relação ao homem acabado de conceber”, ou seja, ao embrião.

Em 16 de setembro de 2006, durante outro evento promovido pela Pontifícia Academia para a Vida – ocasião em que se debateu sobre o tema *As Células Estaminais: que Futuro para a Terapia?* –, Bento XVI reiterou o que já dissera: “o ensinamento da Igreja sobre o valor humano do recém-concebido, mesmo quando é considerado antes da sua implantação no útero”.

No discurso aos participantes no Congresso Internacional de Estudos sobre Matrimônio e Família, realizado em 5 de abril de 2008, Bento XVI reconheceu que “em um contexto cultural caracterizado pelo individualismo, pelo hedonismo e pela falta de solidariedade”, a liberdade humana, na sua fragilidade, é levada “a decisões em contraste com o respeito devido à vida humana acabada de conceber e ainda albergada no seio materno”.

No discurso aos participantes na assembleia plenária da Pontifícia Academia para a Vida, em 26 de fevereiro de 2011, Bento XVI tratou de um ponto importante quando se aborda o tema aborto. Referiu-se à “síndrome pós-abortiva”, isto é, ao “grave mal-estar psíquico experimentado frequentemente pelas mulheres que recorreram ao aborto voluntário”. Reconheceu, inclusive, que é preciso ajudar – psicológico e espiritualmente – as “mulheres que, infelizmente já tendo recorrido ao aborto, estão agora a experimentar todo o seu drama moral e existencial”. Nesse sentido, destacou que a “solidariedade da comunidade cristã não pode renunciar a este tipo de corresponsabilidade”.

OS DISCURSOS DO PAPA FRANCISCO

Em 20 de setembro de 2013, no discurso dirigido aos ginecologistas católicos participantes de uma conferência mundial organizada pela Federação Internacional das Associações Católicas, o Papa FRANCISCO afirmou que “cada criança não nascida, mas condenada injustamente a ser abortada, tem o rosto de Jesus Cristo, tem a face do Senhor, que ainda antes de nascer e depois, recém-nascido, experimentou a rejeição do mundo”.

No discurso proferido aos membros do Corpo Diplomático acreditado junto à Santa Sé, em 13 de janeiro de 2014, Francisco registrou que, “infelizmente, objeto de descarte não são apenas os alimentos ou os bens supérfluos, mas muitas vezes os próprios seres humanos, que acabam ‘descartados’ como se fossem ‘coisas desnecessárias’”. Nesse sentido, o Sumo Pontífice citou, como exemplo, as “crianças que não poderão jamais ver a luz, vítimas do aborto”.

Em 11 de abril de 2014, no discurso aos membros do Movimento Italiano para a Vida, FRANCISCO reiterou “a mais firme oposição a qualquer atentado direto contra a vida, de modo especial a inocente e indefesa, e o nascituro no ventre materno é o inocente por excelência”.

No discurso aos bispos da Conferência Episcopal do Botswana, África do Sul e Suazilândia, em 25 de abril de 2014, Francisco referiu-se à dor de muitas mulheres que praticam aborto, dizendo que elas “trazem dentro de si profundas feridas físicas e espirituais, depois de ter cedido às pressões de uma cultura secular que desvaloriza o dom de Deus da sexualidade e o direito à vida dos nascituros”.

Em 15 de novembro de 2014, ao discursar para os participantes no Congresso da Associação dos Médicos Católicos Italianos, Francisco asseverou que “o pensamento dominante propõe por vezes uma ‘falsa compaixão’, que considera uma ajuda para a mulher favorecer o aborto”.

Quantas vezes ouvi objeções na minha vida de sacerdote. “Mas, digei-me, por que se opõe a Igreja ao aborto, por exemplo? É um problema religioso?” – “Não, não é. Não se trata de um problema religioso” – “É um problema filosófico?” – “Não, não é um problema filosófico”. É um problema científico, porque se trata de uma vida humana e não é lícito eliminar uma vida humana para resolver um problema. (Francisco; *Discurso aos Participantes no Congresso da Associação dos Médicos Católicos Italianos*, 2014)

Em 25 de novembro de 2014, no discurso proferido para o Parlamento Europeu, Francisco enfatizou que o “ser humano corre o risco de ser reduzido à mera engrenagem de um mecanismo que o trata como se fosse um bem de consumo a ser utilizado”. E que a vida, “quando deixa de ser funcional para esse mecanismo, é descartada sem muitas delongas”, como ocorre, por exemplo, com “as crianças mortas antes de nascer”.

No discurso aos participantes do encontro promovido pela Associação Ciência e Vida, em 30 de maio de 2015, Francisco afirmou: “nunca esqueçamos todos os atentados contra a sacralidade da vida humana. É atentado contra a vida o flagelo do aborto”.

Na Carta com a qual concedeu a indulgência por ocasião do Jubileu da Misericórdia, datada de 1º de setembro de 2015, o Santo Padre afirmou que o “drama do aborto é vivido por alguns com uma consciência superficial”. Outros, entretanto, “mesmo vivendo este momento como uma derrota, julgam que não têm outro caminho a percorrer”.

Penso, de maneira particular, em todas as mulheres que recorreram ao aborto. Conheço bem os condicionamentos que as levaram a tomar esta decisão. Sei que é um drama existencial e moral. Encontrei muitas mulheres que traziam no seu coração a cicatriz causada por esta escolha sofrida e dolorosa. O que aconteceu é profundamente injusto; contudo, só a sua verdadeira compreensão pode impedir que se perca a esperança. O perdão de Deus não pode ser negado a quem quer que esteja arrependido, sobretudo quando com coração sincero se aproxima do Sacramento da Confissão para obter a reconciliação com o Pai. (Francisco; *Carta com a qual se Concede a Indulgência por Ocasião do Jubileu da Misericórdia*, 2015)

Em 17 de fevereiro de 2016, na conferência de imprensa no voo de regresso do México a Roma, o Papa Francisco foi questionado por Paloma Garcia Ovejer:

Santo Padre, já desde algumas semanas que há muita preocupação em vários países latino-americanos, mas também na Europa, com o vírus “Zika”. O maior risco seria para as mulheres grávidas: há angústia. Algumas autoridades propuseram o aborto, ou então evitar a gravidez. Neste caso, a Igreja pode tomar em consideração o conceito de “mal menor”?

Francisco respondeu: “o aborto não é um mal menor. É um crime. É eliminar uma pessoa para salvar outra. É aquilo que faz a máfia. É um crime, é um mal absoluto”.

O aborto não é um problema teológico: é um problema humano, é um problema médico. Mata-se uma pessoa para salvar outra (na melhor das hipóteses!) ou para nossa comodidade. É contra o Juramento de Hipócrates, que os médicos devem fazer. É mal em si mesmo, não um mal religioso – na raiz, não; é um mal humano. E, obviamente, uma vez que é um mal humano – como cada assassinato – é condenável. (Francisco; Conferência de Imprensa no Voo de Regresso do México a Roma, 2016)

Na Homilia na Missa da Vigília Pascal, em 11 de abril de 2020, o Papa Francisco pediu para que “cessem os abortos, que matam a vida inocente”.

CONCLUSÃO

Em síntese, a análise dos documentos pesquisados permite inferir o seguinte a respeito da posição oficial da Igreja Católica sobre o aborto: a tradição, apoiada em diversas passagens da Sagrada Escritura e em textos históricos, condena a prática de todos aqueles que (direta ou indiretamente) tomam parte no aborto, considerado moralmente inaceitável; o aborto é injustificável mesmo que o intuito seja a preservação da saúde ou da vida da gestante; o embrião é pessoa humana, cujo direito à vida – um dom divino – começa no momento da concepção, não comportando qualquer relativização; o direito à vida do nascituro, por se tratar de um direito natural que lhe foi concedido pelo Criador, independe de qualquer ato estatal no sentido de reconhecê-lo; invoca-se a lei natural enquanto óbice ao reconhecimento de um suposto direito ao aborto; a ação abortiva recai sobre um ser inocente e indefeso, o que acentua a gravidade dessa conduta; o caráter sagrado da vida humana e o *status* de pessoa inerente ao embrião integram a *principal* – mas não a única – base argumentativa adotada pela Igreja Católica para condenar, de maneira incondicional e em qualquer fase gestacional, o aborto; a ação destinada a eliminar a vida do nascituro constitui pecado gravíssimo, passível de excomunhão; a Igreja Católica concebe o aborto como uma ofensa ao V Mandamento (“Não matarás”); ademais, a ação abortiva também é um atentado contra o próprio Deus, único Senhor da vida. ☒

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA Católica de Informações – ACI Digital. *Papa Francisco sobre o aborto: é o mesmo que faziam os nazistas, mas com luvas brancas*. Vaticano, 18 jun. 2018. Disponível em: <<https://www.acidigital.com/noticias/papa-francisco-sobre-o-aborto-e-o-mesmo-que-faziam-os-nazistas-mas-com-luvas-brancas-19184>>. Acesso em: 13 fev. 2019.
- BENTO XVI. *Discurso aos participantes na Assembleia Geral da Pontifícia Academia para a Vida e ao congresso internacional “O embrião humano na fase da pré-implantação”*. Roma, 27 fev. 2006. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/benedict-xvi/pt/speeches/2006/february/documents/hf_ben-xvi_spe_20060227_embrione-umano.html>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- _____. *Discurso aos participantes no congresso promovido pela Pontifícia Academia para a Vida*. Roma, 10 set. 2006. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/benedict-xvi/pt/speeches/2006/september/documents/hf_ben-xvi_spe_20060910_congresso-vida.html>. Acesso em: 17 jun. 2020.

- xvi/pt/speeches/2006/september/documents/hf_ben-xvi_spe_20060916_pav.html>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- _____. *Discurso aos participantes no congresso internacional de estudos sobre matrimônio e família*. Roma, 5 abr. 2008. Disponível em: <http://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/pt/speeches/2008/april/documents/hf_ben-xvi_spe_20080405_istituto-gpii.html>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- _____. *Discurso aos participantes na assembleia plenária da Pontifícia Academia para a Vida*. Roma, 26 fev. 2011. Disponível em: <http://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/pt/speeches/2011/february/documents/hf_ben-xvi_spe_20110226_accademia-vita.html>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- CARTA APOSTÓLICA *Misericordia et misera*. Roma, 20 nov. 2016. Disponível em: <http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/apost_letters/documents/papa-francesco-lettera-ap_20161120_misericordia-et-misera.html>. Acesso em: 18 jun. 2020.
- CATECISMO DA IGREJA CATÓLICA. Disponível em: <http://www.vatican.va/archive/catechism_po/index_new/prima-pagina-cic_po.html>. Acesso em: 18 jun. 2020.
- CNBB. *Papa Francisco, no encontro “sim à vida”: “o aborto nunca é a resposta ideal”*. 28 mai. 2019. Disponível em: <<http://www.cnbb.org.br/o-aborto-nunca-e-a-resposta-ideal-que-as-mulheres-e-as-familias-buscam-disse-papa-francisco-durante-encontro-sim-a-vida-no-vaticano>>. Acesso em: 21 out. 2019.
- CÓDIGO DE DIREITO CANÔNICO. Disponível em: <http://www.vatican.va/archive/cod-iuris-canonici/portuguese/codex-iuris-canonici_po.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2020.
- CONCÍLIO VATICANO II. Constituição pastoral *Gaudium et spes (Sobre a Igreja no mundo atual)*. Roma, 7 dez. 1965. Disponível em: <http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_po.html>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- CONGREGAÇÃO PARA A DOCTRINA DA FÉ. *Esclarecimento sobre o aborto provocado*. Roma, 11 jul. 2009. Disponível em: <http://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/documents/rc_con_cfaith_doc_20090711_aborto-procurato_po.html>. Acesso em: 14 jun. 2020.
- _____. *Instrução donum vitae (Sobre o respeito à vida humana nascente e a dignidade da procriação)*. Roma, 22 de fev. 1987. Disponível em: <https://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/documents/rc_con_cfaith_doc_19870222_respect-for-human-life_po.html>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- _____. *Instrução dignitas personae (Sobre algumas questões de bioética)*. Roma, 8 set. 2008. Disponível em: <http://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/documents/rc_con_cfaith_doc_20081208_dignitas-personae_po.html#_ftn47>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- CONSTITUIÇÃO PASTORAL *Gaudium et spes*, 7 dez. 1965. Disponível em: <http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_po.html>. Acesso em: 18 jun. 2020.
- FRANCISCO. *Carta com a qual se concede a indulgência por ocasião do Jubileu da Misericórdia*. Roma, 1 set. 2015. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/francesco/pt/letters/2015/documents/papa-francesco_20150901_lettera-indulgenza-giubileo-misericordia.html>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- _____. *Carta encíclica laudato si’ (Sobre o cuidado da casa comum)*. Roma, 24 mai. 2014. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html>. Acesso em: 17 jun. 2020.

- _____. *Conferência de imprensa no voo de regresso do México a Roma*, 17 fev. 2016. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/francesco/pt/speeches/2016/february/documents/papa-francesco_20160217_messico-conferenza-stampa.html>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- _____. *Discurso aos ginecologistas católicos participantes de uma conferência mundial organizada pela Federação Internacional das Associações Católicas*. 20 set. 2013. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/francesco/pt/speeches/2013/september/documents/papa-francesco_20130920_associazioni-medici-cattolici.html>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- _____. *Discurso aos membros do corpo diplomático acreditado junto à Santa Sé*. Roma, 13 jan. 2014. Disponível em: <https://w2.vatican.va/content/francesco/pt/speeches/2014/january/documents/papa-francesco_20140113_corpo-diplomatico.html>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- _____. *Discurso aos membros do Movimento Italiano para a Vida*. Roma, 11 abr. 2014. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/francesco/pt/speeches/2014/april/documents/papa-francesco_20140411_movim-per-la-vita.html>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- _____. *Discurso aos bispos da conferência episcopal do Botswana, África do Sul e Suazilândia*. 25 abr. 2014. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/francesco/pt/speeches/2014/april/documents/papa-francesco_20140425_ad-limina-africa.html>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- _____. *Discurso ao parlamento europeu*. Estrasburgo, 25 nov. 2014. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/francesco/pt/speeches/2014/november/documents/papa-francesco_20141125_strasburgo-parlamento-europeo.html>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- _____. *Discurso aos participantes do encontro promovido pela Associação Ciência e Vida*. Roma, 30 mai. 2015. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/francesco/pt/speeches/2015/may/documents/papa-francesco_20150530_associazione-scienza-vita.html>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- _____. *Discurso aos participantes no congresso da Associação dos Médicos Católicos Italianos*. Roma, 15 nov. 2014. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/francesco/pt/speeches/2014/november/documents/papa-francesco_20141115_medici-cattolici-italiani.html>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- _____. *Exortação apostólica evangelii gaudium (Sobre o anúncio do Evangelho no mundo atual)*. Roma, 24 nov. 2013. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/francesco/pt/apost_exhortations/documents/papa-francesco_esortazione-ap_20131124_evangelii-gaudium.html>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- _____. *Exortação apostólica pós-sinodal amoris laetitia (Sobre o amor na família)*. Roma, 19 mar. 2016. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/francesco/pt/apost_exhortations/documents/papa-francesco_esortazione-ap_20160319_amoris-laetitia.html>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- _____. *Homilia na missa da vigília pascal*. Roma, 11 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.vaticannews.va/pt/papa/news/2020-04/integra-homilia-papa-francisco-missa-vigilia-pascal.html>>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- JOÃO PAULO II. *Audiência geral (Amor e respeito pela vida nascente)*. Roma, 3 jan. 1979. Disponível em: <http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/audiences/1979/documents/hf_jp-ii_aud_19790103.html>. Acesso em: 17 jun. 2020.

- _____. *Audiência geral*. Roma, 15 nov. 2000. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/audiences/2000/documents/hf_jp-ii_aud_20001115.html>. Acesso em: 14 jun. 2020.
- _____. *Carta encíclica veritatis splendor (Sobre algumas questões fundamentais do ensinamento moral da Igreja)*. Roma, 6 ago. 1993. Disponível em: <http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_06081993_veritatis-splendor.html>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- _____. *Carta encíclica evangelium vitae (Sobre o valor e a inviolabilidade da vida humana)*. Roma, 25 mar. 1995. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_25031995_evangelium-vitae.html>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- _____. *Constituição apostólica fidei depositum (publicação do Catecismo da Igreja Católica)*. Roma, 11 out. 1992. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/apost_constitutions/documents/hf_jp-ii_apc_19921011_fidei-depositum.html>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- _____. *Discurso aos participantes na conferência Internacional sobre a saúde da mulher*. 20 fev. 1998. Disponível em: <http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/speeches/1998/february/documents/hf_jp-ii_spe_19980220_women-health-issues.html>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- _____. *Discurso ao corpo diplomático acreditado junto à Santa Sé no encontro de intercâmbio dos votos de Ano Novo*. Roma, 10 jan. 2005. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/speeches/2005/january/documents/hf_jp-ii_spe_20050110_diplomatic-corps.html>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- _____. *Exortação apostólica familiaris consortio (Sobre a função da família cristã no mundo de hoje)*. Roma, 22 nov. 1981. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/apost_exhortations/documents/hf_jp-ii_exh_19811122_familiaris-consortio.html>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- MIGLIORE, Celestino. *Declaração da Santa Sé sobre a convenção internacional sobre os direitos das pessoas com deficiência*. Nova York, 13 dez. 2006. Disponível em: <http://w2.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/diplomazia-multilaterale/1-onu-ass-gen/commissioni-principali/plenary-meetings/documents/rc_seg-st_20061213_un-rights-persons_po.html>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- PAULO VI. *Carta encíclica humanae vitae (Sobre a regulação da natalidade)*. Roma, 25 jul. 1968. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/paul-vi/pt/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_25071968_humanae-vitae.html>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- _____. *Carta encíclica mysterium fidei*. Roma, 3 set. 1965. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/paul-vi/pt/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_03091965_mysterium.html#_ftnref45>. Acesso em: 14 jun. 2020.
- PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro, parte especial, v. 2, 2ª ed.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- RICARDO, Paulo. *Aborto e excomunhão*, 18 abr. 2011. Disponível em: <<https://padrepauloricardo.org/episodios/aborto-e-excomunhao>>. Acesso em: 5 jul. 2020.
- VALPASSOS, Carlos Abraão Moura. *Abortos: dramas sociais e histórias sobre eles*. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2018.



REIS FRIEDE é Desembargador Federal, Presidente do Tribunal Regional Federal da 2ª Região no Biênio 2019/21, Mestre e Doutor em Direito e Professor Adjunto da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

2022 – Tendências e preocupações na prestação de serviços jurídicos

■ POR JOSÉ PAULO GRACIOTTI

“O “negócio jurídico” está se tornando mais complexo, com mais exigências por parte de clientes e do mercado e que exigirá contínua adaptação e ajustes na forma de sua governança.”



Não sou nenhum profeta ou guru que tem a capacidade de adivinhar o futuro e se a tivesse não estaria compartilhando com todos vocês!

O que vou fazer nessa pequena discussão é compartilhar com todos, algumas reflexões sobre os desafios e tendências no mercado da prestação de serviços jurídicos e compilar aquelas que considero interessantes. Algumas delas, no meu ponto de vista (e provavelmente de vocês também) me parecem bastante óbvias, mas não custa relembrar assim mesmo.

EFEITO COVID

Com a nova variante ainda bem forte em andamento (embora pareça ser mais contagiosa e menos letal, esperamos), com todas as alterações que a primeira onda causou devem continuar. Trabalho remoto ou híbrido cada vez mais se distanciando do conceito tempo (espaço) de trabalho separado do tempo (espaço) de descanso, causando um aumento do stress; uso intensivo de ferramentas de comunicação virtual e colaboração; readequação na utilização e consequentemente na necessidade de espaços físicos, etc. Em outras palavras a total revisão e adequação na forma de organização, gestão de trabalho, equipe e do negócio.

EFEITO CLIENTE

Independentemente da pandemia, os clientes estão cada vez mais exigentes e associado ao aumento expressivo na quantidade de escritórios (bons) disponíveis, o mercado jurídico está cada vez mais se aproximando do comportamento dos mercados consumidores em geral, ou seja, mais próximo do conceito básico da economia, que é a “lei da oferta e procura”. Os cliente começam a limitar a contratação de serviços advocatícios em função de suas próprias limitações orçamentárias e sendo muito mais criteriosos na escolha, tornando-se mais consumidores e menos clientes.

EFEITO TECNOLOGIA 1 – INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Atualmente já nos acostumamos com a existência dessa nova tecnologia em praticamente todos os “gadgets” que utilizamos e não seria diferente no Direito. Cada vez mais os sistemas inteligentes estão e vão possibilitar o aumento da produtividade dos prestadores de serviços legais aumentando sua eficiência, mas há um efeito colateral perverso. A mesma tecnologia que auxilia os escritórios também está disponível para os clientes (que muitas vezes tem muito mais capacidade de investimento) e isto pode trazer uma diminuição na procura por determinados serviços (análise de contratos, por exemplo).

EFEITO TECNOLOGIA 2 – ROBOTIZAÇÃO

Por favor não confundir este com o anterior. AI utiliza um número enorme de algoritmos matemáticos e estatísticos para, em última instância, prever ou predizer algo com bastante precisão sem a interferência humana. A robotização nada mais é do que a automação de tarefas repetitivas melhorando a velocidade dos trabalhos não intelectuais. Ambos estão em franco crescimento e sua adoção deixou de ser um opção e sim obrigação para se manter competitivo.

EFEITO CYBERSECURITY

Há algum tempo, na época “romântica e inocente” dos simples vírus que davam apenas uma certa dor de cabeça para eliminá-los, os escritórios se

consideravam relativamente seguros em relação à ataques ou invasões, pois se consideravam como entidades que não apresentavam interesse aos invasores. O mundo atual é totalmente diferente e as invasões não mais são feitas por programadores que só se divertiam com o efeito de seus vírus, mas feitas por entidades que tem a intenção de extorquir dinheiro e isso tornam as coisas muito mais profissionais, perigosas e infelizmente cresce cada vez mais. A adoção de sistemas mais complexos e programas intensivos de treinamento interno para se prevenir desses ataques (“ransomwares”) é fundamental para garantir a integridade e saúde do negócio.

EFEITO COMPLIANCE E LGPD

Os escritórios, pela própria natureza do trabalho e pela relação de privacidade e sigilo com seus clientes, foram colocados numa situação de certa acomodação em relação a estes temas. A quantidade de informações pessoais, sensíveis e privilegiadas que existem dentro das bases de dados e documentos nos escritórios é imensa e a adoção de sistemas de proteção dessas informações associados a criação de critérios e manuais de *compliance* e treinamento da equipe tornam-se cada vez mais importantes.

EFEITO NOVAS GERAÇÕES

Segundo relatório das Nações Unidas publicado em 2020, tínhamos a seguinte distribuição mundial:

Silent generation (80-89 anos):	1,9%
Baby Boomers (60-79 anos):	11,8%
Gen X (40-49 anos):	23,1%
Gen Y (20-39 anos):	29,9%
Gen Z (<20 anos):	33,1%

Em outras palavras, quase 2/3 da população mundial é composta pela geração Y e Z juntas, mas a maioria dos gestores ou líderes de escritórios de advocacia ainda é composta pelas gerações X e Baby Boomers. Estes últimos terão que se adaptar cada vez mais aos valores dessas novas gerações e alterar drasticamente seus modelos de atração, motivação e retenção de talentos. Planos de carreira antigos e baseados unicamente em motivação financeira já não funcionarão tão bem quanto antes.

EFEITO CONCORRÊNCIA / ALSP'S

Uso sempre a mesma piada ou brincadeira: “se chacoalharmos uma árvore, caem dois passarinhos e um advogado”. Brincadeiras à parte é sabido que a quantidade de escritórios de advocacia existentes no momento é muitíssimo

maior que há 20 ou 30 anos atrás e some-se a este fato a existência dos chamados ASLP's ou prestadores alternativos de Serviços Legais, que estão abocanhando uma significativa parte dos trabalhos que antes eram executados exclusivamente por escritório de advocacia. Como exemplo cito que no mercado americano eles já representam mais de 10% do mercado legal.

EFEITO MULTIDISCIPLINAR

Cada vez mais os serviços jurídicos estão migrando das especializações puramente legais, tais como: tributário, contencioso, trabalhista, etc., para especializações por nicho ou tipo de negócio, ou seja, agropecuário, tecnologia, comunicações, etc. Esta mudança de tendência está obrigando os escritórios a ter que conhecer os detalhes técnicos dos negócios, aos quais prestam serviços e exigindo a contratação de outros profissionais, além de advogados para suas equipes. A própria sofisticação da gestão (item seguinte) também exige a existência de outros profissionais com formações diversa da advocacia para auxiliar na gestão mais moderna. Administradores, matemáticos, cientistas de dados, são apenas alguns exemplos.

EFEITO DATA CENTRIC MANAGEMENT / KPI

A prestação de serviços jurídicos com o contínuo crescimento e sofisticação associados a todas as tendências anteriores, tornaram-se “negócios jurídicos” (já faz algum tempo) e devem se comportar como qualquer outra empresa na sua governança. A frase antiga que dizia “não somos uma empresa, somos um escritório de advocacia”, já não faz mais sentido. O principal fator de produção de todo escritório são pessoas e o controle correto desse “asset” é fundamental para garantir a eficiência. Outro ponto importantíssimo é a forma na qual as decisões (estratégicas ou operacionais) são tomadas. Todas as decisões devem ser baseadas em fatos e números claros e precisos, ou seja, não há mais espaço para opiniões ou achismos. A obtenção precisa das informações e a definição correta dos KPI's (em função da filosofia empresarial adotada) é vital para a gestão correta do negócio.

Pensamentos Finais:

Como já dito, o “negócio jurídico” está se tornando mais complexo, com mais exigências por parte de clientes e do mercado e que exigirá contínua adaptação e ajustes na forma de sua governança. Como disse Charles Darwin: “não é a espécie mais forte ou mais inteligente que sobrevive e sim aquela com maior capacidade de adaptação”. 2022 é apenas o primeiro ano! 🇧🇷



JOSÉ PAULO GRACIOTTI é consultor, palestrante internacional, autor do livro “Governança Estratégica para escritórios de Advocacia”, já editado em 3 idiomas, sócio da GRACIOTTI Assessoria Empresarial, membro da ILTA- International Legal Technology Association e da ALA – Association of Legal Administrators. Há mais de 30 anos implanta e gerencia escritórios de advocacia.



Emenda Constitucional 115, de 10 de fevereiro de 2022 – A inclusão da proteção de dados pessoais como direito fundamental

■ POR LUÍS RODOLFO CRUZ E CREUZ

“A normativa constitucional não deve ser considerada sempre e somente como mera regra hermenêutica, mas também como norma de comportamento, idônea a incidir sobre o conteúdo das relações entre situações objetivas, funcionalizando-as aos novos valores.” Pietro Perlingieri.¹

Não é segredo atualmente que inúmeros negócios e empreendimentos necessitam de seu devido giro comercial/financeiro, e que no exercício de suas atividades-meio e fim, as empresas cada vez mais lidam com os mais diversos e distintos tipos de dados – inclusive dados pessoais. Este ciclo natural de dados, contudo, tem crescentemente recebido atenção regulatória, tanto na oferta e venda de produtos e serviços (ou em uma operação que una ambas as naturezas), tanto para aqueles dados inseridos em documentos físicos/impressos, quanto no caso de contratação digital/eletrônica.

A ausência de regulação no tratamento de dados levantou questionamentos em todo globo, desde questões de simples inconvenientes até grandes problemas gerados pela gestão do *big data*. E com isso, atividade de tratamento de dados pessoais tem sido regulada, por meio de diversas legislações locais e/ou regionais que tratam de privacidade e tratamento de dados. Trata-se de movimento global que levanta a preocupação com a coleta e o uso de dados pessoais, em todas as suas esferas. Mas certamente não é um movimento para “acabar” com o uso de dados.

Conforme destacado por Bernard Marr, a coleta/mineração não regulamentada de dados acarreta “um conjunto totalmente diferente de problemas – problemas de privacidade e também o desequilíbrio de poder causado pela informação estar nas mãos de poucos, e não de muitos”. E tais problemas de privacidade ecoam nos mais distintos níveis pessoais, dado que inúmeras vezes o titular do dado não tem a menor ideia do que autorizou, quantos e quais dados são utilizados e de que forma serão tratados seus dados (sensíveis ou não). Basta rememorar grandes escândalos mundiais de uso indevido de dados como o da Cambridge Analytica, que envolveu o Facebook, vazamentos de plataformas de games como a Sony, dentre outros casos, e a cada vez maior necessidade de preocupação com segurança cibernética/cyber security. E com isso chegamos aos atuais modelos regulatórios que estão sendo implementados ao redor do globo.

Desde 2014, o Brasil conta com uma regulamentação específica que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil, o chamado Marco Civil da Internet, instituído por meio da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014². Esta Lei estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil e determina as diretrizes para atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação à matéria.

Em 2018 a proteção de dados no Brasil ganhou novos contornos com promulgação da Lei Geral de Proteção de Dados, Lei nº 13.709, de 14 de agosto (“LGPD”)³.

Agora, no corrente ano de 2022, a proteção de dados pessoais foi alçada a direito fundamental inscrito em nossa Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 115, de 10 de fevereiro de 2022 (“EC 115”)⁴, publicada no dia 11 de fevereiro de 2022. Referida norma alterou a Constituição Federal de 1988 (“CF”) para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais, fixando a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais. Destacamos que como norma constitucional que tem sua aplicabilidade imediata⁵.

Primeiro ponto de destaque, a Emenda Constitucional resolveu uma questão que ainda mantinha debates acessos – a quem competiria criar normas e regras e legislar sobre proteção de dados pessoais -, debate que foi sepultado pela novidade legislativa, ao atribuir competência privativa à União (art. 22, XXX, da CF)⁶. Assim evitam-se disputas legislativas internas entre entes federativos, bem como traz confiabilidade e estabilidade às regras do tema.

Houve alteração também no art. 21 da CF, com acréscimo de inciso XXVI⁷, prevendo que compete à União organizar e fiscalizar a proteção e o tratamento

de dados pessoais. Tal previsão justifica e gabarita a centralização das atividades na Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD, órgão da administração pública responsável por zelar, implementar e fiscalizar o cumprimento da LGPD em todo o território nacional. É órgão da administração pública federal, integrante da Presidência da República, de natureza jurídica transitória e que poderá ser transformada pelo Poder Executivo em entidade da administração pública federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada à Presidência da República⁸.

Segundo a EC 115, ao caput do art. 5º da Constituição Federal⁹ foi inserido um novo inciso LXXIX¹⁰, prevendo que “é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais”. Com isso, a novel norma elevou a proteção dos dados pessoais (aplicados em quaisquer meios, físicos ou digitais) para o nível de cláusula pétrea constitucional, ingressando no rol de direitos fundamentais e inalienáveis, juntamente com o direito à vida, à liberdade, à segurança, à propriedade e a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas, dentre tantos outros ali estabelecidos.

Segundo noticiado, o relator da proposta legislativa na Câmara dos Deputados, o deputado Orlando Silva, destacou que houve “contribuição da indústria e da sociedade civil”, visando “potencializar a economia digital”, e que “ao lado do marco civil da internet e da Lei Geral da Proteção de Dados (LGPD), a nova emenda constitucional conclui o que chamou de “arquitetura normativa” da área”, que certamente trás contribuição positiva e avanços futuros para a necessária autonomia plena para as atribuições legais da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD)¹¹. (fonte “Agência Câmara de Notícias”).

A EC 115 cria uma sólida base de sustentação para reforçar a implementação da LGPD no Brasil, aprofundando e exigindo maior cuidado e aprimoramento das medidas públicas e administrativas, bem como medidas de segurança, diligência, *design* e cultura de privacidade e *compliance* por parte de todos os agentes de tratamento (todos aqueles estabelecidos na própria LGPD bem como em normativas já expedidas e que venham a ser expedidas pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD).

Reforçamos ser vital ter sempre em mente que a adequação legal e o planejamento são essenciais para manter a atividade regular e minimizar riscos jurídicos. 

NOTAS

- 1 PERLINGIERI, Pietro. *Perfis do Direito Civil: Introdução ao direito civil constitucional*. Tradução de Maria Cristina De Cicco. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2002, pág. 12
- 2 Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em 15.fev.2022
- 3 Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em 15.fev.2022

- 4 Emenda Constitucional nº 115, de 10 de fevereiro de 2022. Altera a Constituição Federal para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais e para fixar a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc115.htm. Acesso em 15.fev.2022
- 5 Emenda Constitucional nº 115, de 10 de fevereiro de 2022. “Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.”. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc115.htm. Acesso em 15.fev.2022
- 6 Emenda Constitucional nº 115, de 10 de fevereiro de 2022. “Art. 3º O caput do art. 22 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XXX: “Art. 22. (...) XXX – proteção e tratamento de dados pessoais.”. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc115.htm. Acesso em 15.fev.2022
- 7 Emenda Constitucional nº 115, de 10 de fevereiro de 2022. “Art. 2º O caput do art. 21 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XXVI: “Art. 21. (...) XXVI – organizar e fiscalizar a proteção e o tratamento de dados pessoais, nos termos da lei.”. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc115.htm. Acesso em 15.fev.2022
- 8 Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). “Art. 55-A. Fica criada, sem aumento de despesa, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), órgão da administração pública federal, integrante da Presidência da República. § 1º A natureza jurídica da ANPD é transitória e poderá ser transformada pelo Poder Executivo em entidade da administração pública federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada à Presidência da República. § 2º A avaliação quanto à transformação de que dispõe o § 1º deste artigo deverá ocorrer em até 2 (dois) anos da data da entrada em vigor da estrutura regimental da ANPD.”. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm. Acesso em 15.fev.2022
- 9 Constituição Federal – art. 5º. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#art5. Acesso em 15.fev.2022
- 10 Emenda Constitucional nº 115, de 10 de fevereiro de 2022. “Art. 1º O caput do art. 5º da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte inciso LXXIX: “Art. 5º (...) LXXIX – é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais.”. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc115.htm. Acesso em 15.fev.2022
- 11 Promulgada PEC que inclui a proteção de dados pessoais entre direitos fundamentais do cidadão – Emenda atribui à União as competências de legislar, organizar e fiscalizar a proteção e o tratamento de dados pessoais – Fonte: Agência Câmara de Notícias. Disponível em. <https://www.camara.leg.br/noticias/850028-PROMULGADA-PEC-QUE-INCLUI-A-PROTECAO-DE-DADOS-Pessoais-ENTRE-DIREITOS-FUNDAMENTAIS-DO-CIDADAo>. Acesso em 15.fev.2022



ARQUIVO PESSOAL

LUÍS RODOLFO CRUZ E CREUZ é Advogado e Consultor em São Paulo, Brasil. Doutor em Direito Comercial pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP (2019); Certificate Program in Advanced Topics in Business Strategy University of La Verne – Califórnia (2018); Mestre em Relações Internacionais pelo Programa Santiago Dantas, do convênio das Universidades UNESP/UNICAMP/PUC-SP (2010); Mestre em Direito e Integração da América Latina pelo PROLAM – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo – USP (2010); Pós-graduado em Direito Societário – LLM – Direito Societário, do INSPER (São Paulo) (2005); Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Dentre outras obras, autor do livro “Acordo de Quotistas – Análise do instituto do Acordo de Acionistas previsto na Lei nº 6.404/1976 e sua aplicabilidade nas Sociedades Limitadas à Luz do Novo Código Civil brasileiro, com contribuições da Teoria dos Jogos”. São Paulo: IOB-Thomson, 2007; do livro “Commercial and Economic Law in Brazil”. Holanda: Wolters Kluwer – Law & Business, 2012 (ISBN 978-90-411-4088-3) e do livro “Defesa da Concorrência no Mercosul – Sob uma Perspectiva das Relações Internacionais e do Direito”. São Paulo: Almedina, 2013 (ISBN 978-856-31-8233-3).

O STF e os critérios para a decretação da prisão temporária

■ POR RÔMULO DE ANDRADE MOREIRA



“É preciso estar atento para que a decisão da Suprema Corte seja, efetivamente, observada pelos nossos tribunais, afastando-se a mentalidade punitiva que, em geral (e não genericamente), caracteriza a magistratura criminal brasileira.”

Em dezembro de 2004, o Partido Social Liberal ajuizou uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI 3360), questionando a Lei nº 7.960/89, que dispõe sobre a prisão temporária, alegando ofensa aos direitos fundamentais constitucionais como o da igualdade, da liberdade e da presunção de inocência, constantes do art. 5º, LIV, LVII, LXI, LXIII e LXVI da Constituição Federal.

Nesta ação, o autor apontou a “má técnica da lei impugnada, que não estabeleceu sequer contra quem a ordem de prisão temporária poderia ser decretada, enquanto que o inciso II (do art. 1º) evidencia uma referência vaga ao suposto infrator”, sustentando-se, ainda, que “a redação imprecisa do art. 1º vem provocando infundáveis controvérsias nos meios jurídicos, em razão do desatendimento da garantia do devido processo legal.”

O partido também contestou o art. 2º da mesma lei, que (supostamente) imporá ao juiz a decretação da prisão temporária ao usar a expressão “será decretada”. Segundo o autor, “na prática, sabe-se que bastará a representação da autoridade policial ou requerimento do Ministério Público para que o juiz, obrigatoriamente, decrete a prisão, configurando-se uma imposição legal inconstitucional, abrupta e de extremo rigor, que em última análise, converte-se numa pena sem processo.”

O autor requereu, assim, a suspensão liminar dos artigos impugnados e que fosse declarada, em seguida, a inconstitucionalidade deles. Em pedido subsidiário, requereu que a Suprema Corte desse à lei interpretação conforme a Constituição Federal, apontando como necessária para a decretação da prisão temporária a reunião dos três incisos do art. 1º da referida lei.

Em julho de 2008, o Partido Trabalhista Brasileiro também ajuizou uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI 4109) contestando a mesma lei, argumentando que “a prisão temporária, conhecida como prisão para averiguações, foi rejeitada pelo governo dos militares, por haver sido considerada flagrantemente antidemocrática e que a redação imprecisa da lei provoca controvérsias no meio jurídico e, além de agredir a garantia do devido processo legal, ultrapassa a razoabilidade dos objetivos que busca.”

Ademais, segundo consta da inicial, “a prisão temporária serve, de fato, para produzir tão somente grande repercussão na mídia, gerando a falsa impressão de que tudo foi resolvido”.

Agora, finalmente, o plenário do Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento de ambas as ações constitucionais, fixando requisitos objetivos para a decretação da prisão temporária.

A decisão foi tomada, por maioria de votos, na sessão virtual finalizada no último dia 11 de fevereiro, prevalecendo o voto do ministro Edson Fachin que julgou parcialmente procedentes as ações para dar interpretação conforme a Constituição Federal ao art. 1º da Lei nº 7.960/89, decidindo-se que a decretação da prisão temporária está autorizada, apenas e tão-somente, quando forem cumpridos, cumulativamente, determinados requisitos, estabelecidos objetivamente no voto.

Em primeiro lugar, nos termos do inciso I do art. 1º, a prisão temporária só poderá ser decretada quando for imprescindível para as investigações do

inquérito policial, “constatada a partir de elementos concretos, e não meras conjecturas, vedada a sua utilização como prisão para averiguações, em violação ao direito à não autoincriminação, ou quando fundada no mero fato de o representado não ter residência fixa”. Assim, por exemplo, não caberá a prisão temporária quando a investigação criminal for feita diretamente pelo Ministério Público, no procedimento investigatório criminal, o chamado PIC, aliás, de duvidosa constitucionalidade.¹

Ademais, nos termos do inciso III do mesmo art. 1º, deve haver fundadas razões de autoria ou participação do indiciado nos crimes taxativamente ali descritos, “vedada a analogia ou a interpretação extensiva do rol previsto.”

Outrossim, e para além dos requisitos previstos na lei especial, a decisão que decreta uma prisão temporária, tal como ocorre com a prisão preventiva (ambas prisões provisórias e excepcionais), deve estar justificada a partir de fatos novos ou contemporâneos, nos termos dos arts. 312, § 2º e 315, § 1º, do CPP, e sempre que for adequada à gravidade concreta do crime, às circunstâncias do fato e às condições pessoais do indiciado (art. 282, II, do CPP).

Sobre a previsão que a prisão esteja necessariamente fundamentada em fatos novos ou contemporâneos, ainda que se trate de dispositivo voltado à prisão preventiva, o ministro entendeu “que ela também deve ser aplicada à prisão temporária”, afirmando “que a exigência de verificar a gravidade concreta do crime, as circunstâncias do fato e as condições pessoais do indiciado está prevista no artigo 282, inciso II do CPP, regra geral de aplicação a todas as modalidades de medida cautelar.”²

Por fim, considerando-se como *ultima ratio*, somente deve ser decretada a prisão temporária quando não for suficiente a imposição de medidas cautelares diversas da prisão, previstas nos arts. 319 e 320 do CPP, exatamente como se dá nos casos da prisão preventiva (art. 282, § 6º, CPP). Neste sentido, o ministro afirmou que “essa interpretação está em consonância com o princípio constitucional da não culpabilidade, de onde se extrai que a liberdade é a regra, a imposição das medidas cautelares diversas da prisão a exceção e a prisão, em qualquer modalidade, a exceção da exceção.”

Em relação à possibilidade da prisão temporária quando o indiciado não tiver residência fixa, conforme dispõe o art. 1º, inciso II, da Lei nº 7.960/89, o ministro a considerou dispensável ou, quando interpretado isoladamente, inconstitucional, pois, segundo ele, “não é constitucional a decretação da prisão temporária quando se verificar, por exemplo, apenas uma situação de vulnerabilidade econômico-social – pessoas em situação de rua, desabrigados –, por violação ao princípio constitucional da igualdade em sua dimensão material.”

Importante, outrossim, a ressalva constante do voto que “a utilização da prisão temporária como forma de prisão para averiguação ou em violação ao direito à não autoincriminação não é compatível com a Constituição Federal, pois caracteriza abuso de autoridade”, apontando-se “que, no julgamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 395 e 444, o STF entendeu que a condução coercitiva de investigados ou de réus para interrogatório é incompatível com a Constituição, devendo esse entendimento deve ser aplicado, também, à prisão temporária.”

O ministro Gilmar Mendes foi o primeiro que, em voto-vista, já havia proposto a adoção de requisitos semelhantes, em conformidade com a Constituição Federal e o CPP, para a decretação da prisão temporária. Na retomada do julgamento, no entanto, ele ajustou seu voto às conclusões do ministro Edson Fachin, visando a unificar o entendimento. Também integraram a corrente vencedora os ministros Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli e André Mendonça e a ministra Rosa Weber.

Em seu voto, aliás, a ministra Cármen Lúcia, admitia a prisão temporária quando presentes cumulativamente as três hipóteses previstas no art. 1º ou as dos incisos I e III, ou seja, quando fosse imprescindível para as investigações e houvesse fundadas razões de autoria ou participação do indiciado no rol de crimes da lei, de acordo com qualquer prova admitida na legislação penal. Ela foi acompanhada pelo presidente do STF, ministro Luiz Fux, e pelos ministros Luís Roberto Barroso e Nunes Marques. O ministro Alexandre de Moraes, por sua vez, julgou improcedente o pedido.

Todos os ministros afastaram a alegação que a expressão “será decretada”, contida no *caput* do art. 2º da lei, resultaria no possível entendimento que o juiz é obrigado a decretar a prisão quando houver pedido da autoridade policial ou do Ministério Público, pois, evidentemente, “a prisão temporária não é medida compulsória, já que sua decretação deve ser obrigatoriamente acompanhada de fundamentos aptos a justificar a implementação da medida”, conforme afirmou o ministro Edson Fachin.

O plenário da Suprema Corte também não verificou incompatibilidade com a Constituição Federal do prazo de 24 horas, previsto na norma, para análise do pedido pelo juiz, pois sua fixação se deve à urgência da medida para a “eficiência das investigações”.

Pois bem.

Observa-se que, nada obstante a importância da decisão da Suprema Corte - evitando-se a banalização da prisão temporária e a sua utilização para servir como mera condução coercitiva do indiciado para o interrogatório policial -, o certo é que, na verdade, trata-se mesmo de uma prisão inconstitucional (e, neste ponto, a decisão da Suprema Corte disse menos do que poderia), seja pelo vício de origem (tendo em vista que foi prevista inicialmente pela Medida Provisória nº 111/89), seja por sua absoluta incompatibilidade material com o postulado da presunção de inocência, já que se trata de uma prisão sem nenhum caráter cautelar (processual), utilizada apenas para a investigação criminal.

Quanto à referida inconstitucionalidade formal (decorrente do apontado vício de origem), observou Alberto Silva Franco que a lei “originou-se de uma medida provisória baixada pelo presidente da República e, embora tenha sido convertida em lei pelo Congresso Nacional, representou uma invasão na área da competência reservada ao Poder Legislativo, pouco importando a aprovação pelo Congresso Nacional da medida provisória.”³

No que se refere à incompatibilidade material da prisão temporária com a Constituição Federal, vale a lição de Maria Lúcia Karam, quando afirma “a ilegitimidade de qualquer prisão para averiguações, isto é, prisões que se

destinam a viabilizar investigações prévias à propositura da ação penal condenatória. É o caso, no ordenamento jurídico brasileiro, da prisão temporária, introduzida com a Lei nº 7.960/89 e logo reafirmada na Lei nº 8.072/90, que, dispondo sobre os crimes ditos ‘hediondos’ e os a eles equiparados, marca o início da produção de leis de emergência ou de exceção após a redemocratização do Brasil. Desvinculadas do pretendido resultado do processo principal (o processo penal de conhecimento), vinculadas que estão ao mero resultado do procedimento administrativo investigatório, cuja função se esgota no fornecimento de elementos para a propositura da ação penal condenatória, essas prisões para averiguações (temporárias ou qualquer que seja a denominação que lhes for dada) já por isso se afastam da exigida cautelaridade de qualquer prisão provisória, faltando-lhes a acessoriedade característica das providências cautelares.”⁴

A propósito, Gimeno Sendra, Moreno Catena e Cortés Dominguez afirmam que não se pode “atribuir à medida cautelar o papel de instrumento da investigação criminal.” Segundo os autores, “sem dúvida alguma, esta utilização da prisão provisória para a investigação criminal, para obtenção de provas ou depoimentos, deve ser rechaçada de plano, pois uma tal concepção excederia os limites constitucionais, e colocaria a investigação criminal em um lugar muito próximo ao da tortura investigatória.”⁵

De toda maneira, e para concluir, é preciso estar atento para que a decisão da Suprema Corte seja, efetivamente, observada pelos nossos tribunais, afastando-se a mentalidade punitiva que, em geral (e não genericamente), caracteriza a magistratura criminal brasileira. 

NOTAS

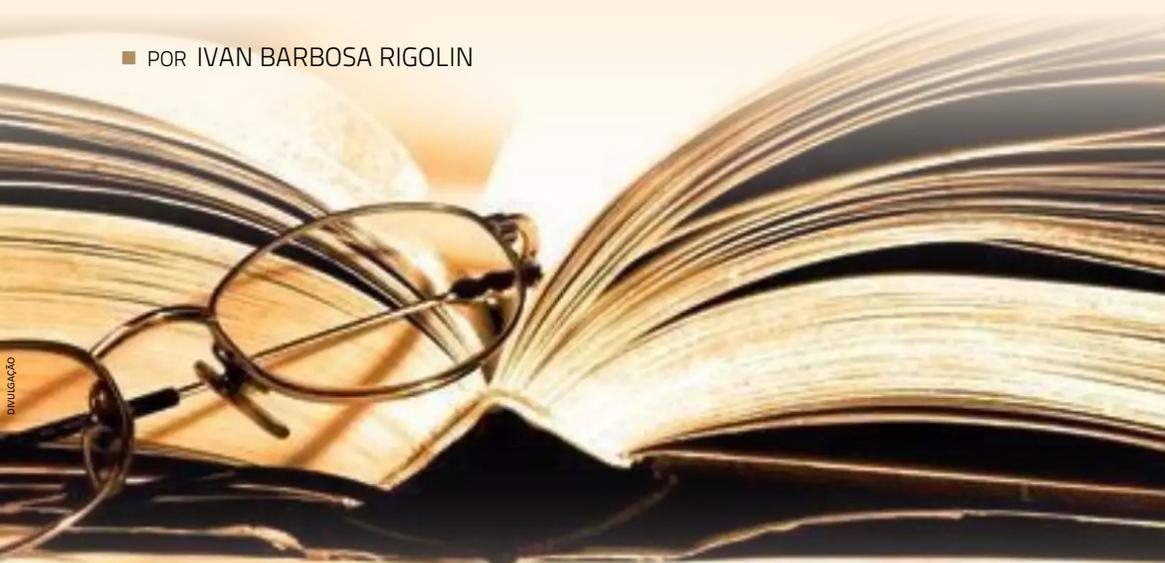
- 1 A Resolução nº. 181/2017, do Conselho Nacional do Ministério Público, dispõe sobre a instauração e a tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público, tratando de matéria processual e procedimental, o que é vedado expressamente pelos arts. 22 e 24 da Constituição Federal.
- 2 Evidentemente, merecem críticas tais critérios, pois muito mais condizentes com as circunstâncias judiciais a serem aferidas em momento posterior, quando da aplicação da pena, além de se tratar de típica opção pelo odioso Direito Penal do Autor. Neste mesmo sentido, BOTTINI, Pierpaolo Cruz. “Medidas Cautelares – Projeto de Lei 111/2008”, in *As Reformas no Processo Penal*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 458.
- 3 FRANCO, Alberto Silva. *Crimes Hediondos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 357.
- 4 KARAM, Maria Lúcia. *Liberdade, Presunção de Inocência e Prisões Provisórias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2009, p. 11.
- 5 SENDRA, Vicente Gimeno, Catena, Victor Moreno e Domínguez, Valentín Cortés. *Derecho Procesal Penal*. Madrid: Editorial Colex, 1999, p. 523 e 524.



RÔMULO DE ANDRADE MOREIRA é Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia e professor de Direito Processual Penal da Universidade Salvador – UNIFACS.

Presunção de inocência, princípio indispensável. Narrativa não é direito

■ POR IVAN BARBOSA RIGOLIN



“O mundo profissional não admite conversa mole, discurso inflamado e circo de cavalinhos. A verdade pode e deve ser propalada com serenidade e desassombro, porque teatro é para quem dele precisa e não para profissionais de propósito honesto, que não se escondem em fantasias.”

Esta breve reflexão se inspira no excelente artigo *STF reafirma o princípio da presunção de inocência e autoriza a inscrição em curso de vigilante*, autor o Procurador de Justiça da Bahia, Rômulo de Andrade Moreira, publicado na Revista jurídica 529, de nov/21, p. 69 e seguintes.

Foi muito bem lembrado esse assunto pelo ilustre autor, que o pinçou daqueles temas que, por motivos variados, saíram de moda na preocupação dos juristas, e com isso também pouca doutrina têm ensinado¹.

É e sempre foi, entretanto, relevantíssimo em questão de processo administrativo disciplinar – sem dizer que também o é em direito processual, civil e criminal, uma vez que as regras do contraditório em qualquer processo que seja movido contra alguém nos estados democráticos de direito precisa observá-lo e fazer observá-lo sempre, e incondicionalmente.

Não foi por outra razão que a Constituição, dentro do seu mais soberano e imperturbável Capítulo que é o dos direitos e das garantias individuais, pontificou no art. 5º:

LV – aos litigantes em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são garantidos o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; (...)

LVII – ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado da sentença penal condenatória;

Trata-se de cláusulas pétreas da Constituição conforme o Supremo Tribunal Federal já decidiu, em abono à uniforme e absolutamente pacífica doutrina constitucional anterior e posterior à Carta de 1988.

Nesse artigo gaiato nenhum põe a mão, a não ser para aumentar os direitos e as garantias, como ocorreu quando da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que acresceu um inciso e dois parágrafos ao texto do art. 5º. Isso, enquanto a Constituição teve mais de 120 emendas, e tem alguns milhares de outras PECs protocoladas e aguardando pautamento...

Pelo art. 60, § 4º, inciso IV, da Carta, nem sequer emenda constitucional tem poder para prejudicar direito e garantia individual, de modo que apenas uma nova Constituição detém essa potestade – de resto, e mesmo assim, na prática tão fácil de exercitar quanto desviar o eixo da Terra...

Sejam portanto observados sempre com reverência máxima os direitos e as garantias individuais, como são estes (I) do contraditório e da ampla defesa, e (II) da garantia de que ninguém é culpado antes da decisão definitiva, ambos como pressuposto de tudo quanto siga.

A doutrina administrativista sempre postulou que o ato administrativo goza da *presunção de legitimidade*.

Nesse sentido elege-se um só excerto doutrinário, de Diogenes Gasparini, mestre saudosíssimo, que bem resume a tese:

7.1. Presunção de legitimidade

É a qualidade de todo e qualquer ato administrativo de ser tido como verdadeiro e conforme o Direito. Milita em seu favor uma presunção *juris tantum* de legitimidade, decorrente do princípio da legalidade. Com efeito, se a Administração Pública só pode agir ou atuar se, *como e quando* a lei autoriza, há de se deduzir a presunção de legitimidade dos seus atos, isto é, que se presumem verdadeiros e que se conformam com o Direito. (In *Direito administrativo*, 13. ed. Saraiva, SP, 2008, p. 74, com destaques originais).

Essa é a tese. Todos bem sabem que apesar da presunção muitas vezes o poder público pratica ilegalidades e desmandos, que também com frequência o Judiciário e anula e desfaz.

Mas o desmando público há de ser tido como exceção à regra e ao princípio da atuação regular, legal e legítima das autoridades, e a presunção de legitimidade do ato administrativo continua absolutamente em vigor na teoria da administração, dentre os fundamentos do direito público.

O trabalho-referência colaciona, do STF, o Recurso Extraordinário nº 1307053, cujo objeto ensejou o reconhecimento da sua *repercussão geral* no direito brasileiro, constituindo o Tema 1171, que reza:

Possibilidade de investigado em inquérito policial ou de réu em ação penal em andamento, não transitada em julgado, realizar matrícula e participar de curso de reciclagem de vigilantes.

Em verdade examinar o preciso objeto daquela ação, e do próprio tema – decidir se o servidor autor da ação, apenas porque vinha sendo processado criminalmente e sem existir decisão definitiva, poderia ou não poderia participar de curso de reciclagem patrocinado pelo poder público e que fora deferido aos seus colegas não processados – é o que menos interessa ao propósito deste estudo.

Interessa relevantemente, isto sim, ponderar sobre a tese da presunção de legitimidade do ato administrativo, e o seu norteamento principiológico que sobrepaira por sobre quaisquer particularidades de casos específicos, mas que a todos esses casos informa decisivamente.

Quer se dizer: em não sendo demonstrado desvio de finalidade, ou intenção fraudatória, ou a própria fraude praticada pela autoridade; em não se comprovando conduta ilegal, irregular, arbitrária, excessiva ou viciada da autoridade, então vale imperiosamente a presunção de legitimidade do ato praticado pelo agente público.

Sim, e sendo ele mandatário político, ou sendo servidor público de qualquer Poder ou entidade da Administração, trata-se de uma só coisa: *ato de autoridade*, que somente quem é investido do poder e da competência para praticar pode expedir ou executar.

Exemplificando: uma multa de trânsito em princípio, em tese e na teoria está correta, a menos que se prove a sua irregularidade, pelos meios admitidos em direito.

Um lançamento tributário em tese está de acordo com o direito aplicável, e goza dessa presunção até o momento em que alguém demonstre que não está, e que excedeu o direito aplicável em prejuízo de alguém.

Não se admite, em resumo, pressupor contra um ato administrativo; pressupõe-se originariamente a favor, até que o interessado prove em contrário.

A presunção na origem é de positiva regularidade, e essa é a regra; a ilegalidade do ato é excepcional e precisa ser jurídica ou materialmente demonstrada.

Vale a pena transcrever a conclusão daquele acórdão, relatado pelo Presidente Min. Luiz Fux e acompanhado sem divergência pelos seus pares:

Violam o princípio da presunção de inocência o indeferimento de matrícula em cursos de reciclagem de vigilante e a recusa de registro do respectivo certificado de conclusão em razão da existência de inquérito ou ação penal sem o trânsito em julgado de sentença condenatória.

É exatamente esse o ponto: tentar condenar alguém antecipadamente à instrução e ao contraditório pelo acusado, como faziam os representantes da inquisição espanhola aos séculos XVII e XVIII, ou os caçadores de bruxas e de herejes em Salem, em 1694, nos Estados Unidos.

O acusado já entrava condenado e quase morto naqueles julgamentos teatrais de fachada e de fancia, encenados por vampiros humanos de baixeza e de hipocrisia máximas, sedentos de sangue e de demonstrar poder de vida ou morte aos circunstantes. Era a arte do teatro no seu vigor máximo, com nefastos e horripilantes resultados que enodoam o ser humano até hoje, e para sempre.

Pois bem, nestes dias que correm o mundo parece atravessar uma das mais graves crises de imbecilidade coletiva – ampla, geral e irrestrita – e de falta de discernimento de um primitivismo cavernícola, de que se tem notícia na história.

O acusado de praticar certos atos, mesmo das mais microscópicas implicações, ou o que sofre imputações que não raro são inventadas, ampliadas ou distorcidas por militantes de seitas, partidos, tendências, modismos, ondas, congregações, quadrilhas ou conciliábulos os mais tenebrosos, esse já está condenado, sem ser ouvido e sem ter tido acesso sequer às fontes da acusação.

Para quê – é o raciocínio – perder-se tempo com instrução e com defesa, se todos afinal já conhecem os fatos e os acontecimentos, e o acusado é portanto notoriamente culpado? Em Cuba, na Venezuela, na China, na Rússia, na Coreia do Norte e em outras ditaduras rigorosamente desprezíveis é assim que tudo acontece.

Aqueles grupelhos humanos, em geral integrados de seres irresolvidos, amargurados com o pouco que a vida lhes deu e que eles jamais trabalharam por ampliar porque, ainda em geral, têm absoluta aversão pelo trabalho, essas criaturas involuíram até os pródromos da inquisição, da demagógica e farsesca revolução francesa, da sanguinária tomada do poder pelos comunistas russos e chineses no início do século passado – algo que custou perto de cem milhões de vidas –, e assim agem, e assim trabalham.

Tais criaturas vêm exercendo pelos meios de comunicação atuais os escabrosos ofícios de (I) acusar, (II) julgar e (III) condenar sem ouvir. Para quê perder tempo? Vamos direto ao que interessa!

O problema como se sabe e de fato não é brasileiro, é mundial. E o que perturba insuportavelmente é a mansa aceitação de tudo isso, e a pacífica adesão à insânia destrutiva, por parte de pessoas tidas e havidas como sensatas e respeitáveis.

O panorama é assustador, e reflete no direito comum das pessoas, impregnando-o pestilencialmente como não poderia deixar de ser.

Não podem os homens sensatos e evoluídos – e em primeiro lugar se invoquem os homens do direito – dar vazão a ímpetos ideológicos por acaso facciosos, ou a tendências impulsivas de pensamento, ou a ímpetos comportamentais antes emocionais que racionais, ou a arroubos apaixonados de conduta, ou a teatralidades guindadas à categoria de fatos sabidos, se algo disso acaso tiver condão de agravar alguém.

As tanto e tão enjoativamente exercitadas *narrativas*, que são prefabricados discursos políticos, partidários ou ideológicos de qualquer natureza declamados como peças publicitárias, a pessoas desavisadas ou ingênuas costumam tisonar a capacidade de discernimento, tal a insistência com que são fabricadas e empurradas pelos meios de comunicação.

Na medida em que uma mentira dita mil vezes, asseveram os pilantras de sempre, transforma-se numa verdade, o objetivo de quem as propaga é exatamente esse: enfiar ideias na cabeça de quem não tem nenhuma, ou as tem pouquíssimas e destituídas de qualquer convicção.

Um cérebro vazio é o mata-borrão perfeito para absorver o manancial infinito de baboseiras, aleivosias, picaretagens, falaciosidades, distorções da realidade que se enxerga, semvergonhices, contos-do-vigário, falastrices, e, como no dizer de Monteiro Lobato, no seu conto O colocador de pronomes, manifestações de esquipática sesquipedalice...

O cérebro oco referido po Augusto dos Anjos ao final de seu Poema negro – e que é infelizmente tão encontradiço nos povos e nas gentes que povoam o planeta e os países –, constitui o receptáculo absoluto de todas as enganações urdidadas para as narrativas que se ouvem a todo tempo sobre tudo imaginável, engendradas por hábeis manipuladores de consciências pela metade.

O torpor coletivo em dado momento assume foros de verdade inconteste e única; o discurso detratório e esterilizante substitui o que as pessoas sabem, vêem e conhecem – e disso vivem e se alimentam incontáveis legiões de *babões* de toda natureza, víboras tão confiáveis que uma nota de treze e tão sinceras quanto loteadores do Parque Ibirapuera.

Muito bem, mas ... que tem o direito com isso?

Muito, muitíssimo, e lamentavelmente pelo que se observa cada vez mais.

Com todo efeito, vêm se repetindo decisões judiciais, e se vêm multiplicando ações públicas, e vêm se alastrando ondas de inquéritos de variada ordem e natureza, muita vez originados, lastreados, fundados e impulsionados por fofocas de internet, por boatarias inventadas por seres sombrios que morrerão sem saber por que nasceram, ou em contos de fadas de concepção similar, ou em fábulas urbanas de prodigiosa imaginação.

Os autores muitas vezes não se ocupam de pesquisar a prova do que assacam contra alguém, e porque elas não constam das petições padronizadas na internet, e precisariam ser produzidas.

As denúncias, em geral anônimas, mas que por detrás contam sempre com um covarde, se avolumam aos milhões – a ordem numérica é essa – nas repartições públicas, nos órgãos ministeriais, nas entidades de fiscalização e de controle, nos tribunais de contas, e nos mais variados outros entes fiscalizatórios.

O volume é virtualmente infinito, a tal ponto de inviabilizar qualquer trabalho sério ou sistemático de apuração porque no mundo laboral não existem meios suficientes para isso. Nesse universo e quanto a esse aspecto, aliás, duas categorias humanas são bem distintas: as pessoas que produzem e as pessoas que denunciam.

Todos têm de saber, principalmente os profissionais da área jurídica, que não basta um indício do que quer que seja – como um comentário em rede social de desocupados e de recalçados – para ensejar uma ação, e muitas vezes nem sequer bastam para um inquérito.

Não é nem pode ser sério, nem pode ser seriamente considerado, um ato processual persecutório de alguém que tenha origem ou lastro material tão somente em fofocas, em mexericos de improdutivas criaturas enfurnadas em

sua casa, ou ainda em maledicências descomprometidas com qualquer verdade ou realidade.

A torpeza humana, a desprezibilidade absoluta de muitas – muitíssimas – pessoas, regra geral imprestáveis na vida e que somente perseguem um empenho público para se encostar por toda a vida, não pode ter condão de ensejar a formação de procedimentos administrativos ou judiciais contra ninguém, se não vierem desde logo robustecidos por fatos e provas, de cunho material e jurídico, ou seja, de um arcabouço probatório suficiente justificar a referida persecução.

E se porventura não existir esse tão forte arcabouço probatório que existam ao menos pesados indícios de autoria e de materialidade de cometimentos ilegais ou irregulares em prejuízo de alguém, a exigir explicações e justificativas, ou de outro modo penalidade.

Mas não se dêem ouvidos, em persecuções institucionais, a mexericos da Candinha, ou a fofocas do Chacrinha, ou a leviandades que denigrem sem vantagem alguma a ninguém, seja isso ora de nosso território, seja no nosso país, no qual Tom Jobim afirmou que é proibido fazer sucesso. A inveja – e não a vontade ferrenha de progredir – é o denominador comum dessas subterrâneas criaturas.

Recalques, frustrações com o íntimo fracasso, sentimentos irresolvidos, vocações que não vingaram, tudo isso em psicologia se pode equacionar por excelência, porém, por tudo que é sagrado, o mundo do direito não é palco para um tal desfile da miséria humana, nem foro adequado para dar sequência a retaliações de pessoas que não saíram como esperavam.

No universo jurídico, sobretudo aquele do processo, as narrativas isoladas são tão ponderáveis como a brisa da manhã ou o sorriso da angelical criança: nada.

Foi-se o tempo em que valiam as narrativas como libelo acusatório, ou como base para a investigação de alguém.

Num estado de direito e institucionalizado somente a desacompanhada acusação, ou a imputação de irregularidade ou de má conduta contra alguma pessoa, merece o mesmo peso de um comentário de futebol, ou desfrutar a mesma relevância de um horóscopo de jornal, que não vale o papel em que foi impresso e o qual se custa a crer que ainda exista. A narrativa só em si evoca uma faca sem lâmina da qual judiciosamente se extraiu o cabo.

A volúpia que muitas autoridades demonstram nutrir pelo holofote da hora e pela publicidade fácil, e pela notoriedade dos jornais, da televisão, das rádios, das redes sociais, da internet ou de qualquer outro meio de comunicação – dos melhores aos piores – tem esgarçado e comprometido de morte a credibilidade profissional indispensável àquelas mesmas autoridades e às instituições a que pertencem.

Num macabro cenário como esse falar-se em liturgia do cargo público, e da função pública, soa como divertida piada – a quem saiba o que vem a ser isso.

Dessacralizam-se hoje com tremenda simplicidade instituições, costumes e práticas cuja sobriedade histórica sempre fora preservada como indissociável às carreiras e àquelas essenciais profissões, e como pressuposto da fé pública que sempre as distinguiu.

Esses valores sofreram erosão ao longo das últimas décadas, tanto com a superexposição gratuita, fútil e irrelevante, de tantas autoridades quantas possam ter holofotes e câmaras à frente, quanto pelo prestigiamento crescente de narrativas, lendas, historietas e fofocas que brotam como pragas em um canteiro mal cuidado.

A elevação das narrativas, absolutamente descomprometidas com a realidade, à categoria de elementos contra ou a favor de alguém faz a população desacreditar dos órgãos, dos Poderes e, a seguir, também das instituições generalizadamente consideradas.

Narrativa não é matéria de direito, mas história da carochinha, fuxico de comadres – ou de compadres! –, mexericos dos bancos das praças, maledicências disseminadas por quem não é capaz de disseminar elogios ou de prestigiar o que tem valor.

Narrativas para o bem inexistem, já que somente a miséria, o errado, o violento e o torpe chamam a atenção, e dão audiência, e vendem os poucos jornais, outrora gloriosos, que ainda não sucumbiram ao seu próprio veneno e à sua intrínseca desonestidade.

Nem a narrativa vale coisa nenhuma no mundo do direito, nem pode jamais servir sequer como início de prova contra ninguém. Quem a deflagra é tão desprezível quanto a sua própria invenção.

Neste atormentado direito atual – em que poucos seres lúcidos ainda têm certeza de alguma coisa – prestigiemos portanto, dentro do processo, os fatos, as provas materiais, os elementos históricos coligidos, as realidades transportáveis para os autos e que não se podem contestar.

E sejam prestigiados, ante os outros que sempre existem, os fundamentos formais claros e objetivos, aqueles que possam escapar leituras distorcidas pelas narrativas, enodoadas pela malícia e pelo partidarismo, ou comprometidas com o noticiário do momento ou a moda do dia.

Fundamentos, sim, mas narrativas, não. Fantasmagorias, abantesmas, ectoplasmas, assombrações, por obséquio dirijam-se aos foros adequados.

O mundo profissional não admite conversa mole, discurso inflamado e circo de cavalinhos. A verdade pode e deve ser propalada com serenidade e desassombro, porque teatro é para quem dele precisa e não para profissionais de propósito honesto, que não se escondem em fantasias.

A narrativa ficou muito bem em Jean de La Fontaine, porque esse era o papel daquele extraordinário pensador e poeta. Mas se o assunto é direito, melhor que permaneça fora. 

NOTA

- 1 A moda atual é discorrer sobre a juridicidade da terceira dose da vacina antipraga – mas isso, tal qual muitos amores da juventude, bem logo passa.



ARQUIVO PESSOAL

IVAN BARBOSA RIGOLIN é Advogado em São Paulo.

As agressões das leis de Nuremberg aos Direitos Humanos

■ POR LUCIANO OLIVEIRA ARAGÃO E FÁBIO AVELAR PEIXOTO

“Muito se avançou nas teorias dos Direitos Humanos, mas muito se tem ainda para evoluir. O problema é que, de tempos em tempos, o Fascismo e o Totalitarismo saem de cena, mas sempre voltam e, com eles, seus horrores, com novas formas de perseguição e de afronta à dignidade humana.”

Desde os primórdios, como popularizou Thomas Hobbes, o homem é o lobo do homem. Para se ter honra, glória, prestígio e riqueza, o homem explora, oprime, usurpa e escraviza o próprio homem.

Antes, na fase do jusnaturalismo, quando a lei que vigia era a do mais forte – e isso por não existir um direito impositivo, cogente e sancionatório e, tampouco, alguém com poderes de punir e um tribunal justo para resolver as pretensões resistidas –, a força era o que imperava.

Então, homens tornavam-se donos de homens (ou seus reis ou senhores), e as propriedades eram, em sua quase totalidade, dos soberanos.

Os mais habilidosos e laboriosos eram escravizados ou tinham suas propriedades¹ usurpadas, mulheres constantemente violentadas – enfim, não havia segurança pessoal e, tampouco, jurídica.

A fase do desenvolvimentismo, iniciada pela Revolução Gloriosa na Inglaterra, desperta o mundo para o juspositivismo e para a queda do Absolutismo, passando os domínios do poder político-jurídico para as mãos do povo.

Essas ideias desenvolvimentistas de liberdade e igualdade incentivam, mais tarde, a Revolução Francesa. No entanto, mesmo com essas ideias iluministas – e, apesar das declarações de Direitos Humanos dos Estados Unidos da América e da França –, o homem continua a ser explorado, oprimido e escravizado.

Nota-se que a atividade econômica sempre foi empecilho para o completo desenvolvimento dos Direitos Humanos. Mesmo estando já no início do século XX, seja por questões de ódio ou por questões econômicas, os Direitos Humanos fundamentais são aviltados de forma nunca vista na história, autorizada pelas leis de Nuremberg na Alemanha nazista.

O que a história nos retrata é que o domínio pela força bélica ainda existe e que a dominação pelo poder econômico é uma realidade, ou seja, não só a diversidade cultural e a soberania são impeditivas para a universalização dos Direitos Humanos, mas principalmente as questões de ordem político-econômica.

HISTÓRIA DOS DIREITOS HUMANOS

Desde a época em que o homem vivia no estado da natureza, era oprimido, explorado e escravizado por outros homens ou grupos, pois vigia a lei do mais forte.

No estado da natureza, todas as terras do planeta foram disponibilizadas aos homens e passaram a ser suas propriedades quando eles trabalhavam nessas terras e as tiravam do estado natural – surgiu, assim, a propriedade.

Uma terra trabalhada tem muito mais valor do que uma terra em estado natural. Com isso, surgem também os conflitos e guerras para aquisição de terras trabalhadas, assim como a exploração dos talentosos e a escravização dos laboriosos, ou seja, os mais fortes e menos talentosos com o labor na terra usam da força para aumentar suas conquistas e riquezas.

A escravidão e, mais tarde, mesmo já no período do Iluminismo, o colonialismo e o fascismo sempre foram os grandes vilões dos Direitos Humanos, mas também foram sua mola propulsora.

Os homens mais fortes, posteriormente, se tornaram líderes de grupos e, mais tarde, soberanos, e, ainda no período jusnaturalista, sua dinastia era atribuída à divindade em razão da primogenitura, mesmo que houvesse uma interrupção pela força. Aliás, mesmo com a alternância de dinastias no poder, ainda sim o clero atribuía isso à vontade divina.

A Igreja tem sua ideia de vida eterna junto de Deus, uma vida boa, sem sacrifícios e até mesmo sem trabalho; ela convence os homens que todo sofrimento é uma forma de provação na vida terrena para se ter acesso a uma vida eterna de conforto ao lado de Deus, onde ricos e pobres são iguais – a propósito, os ricos não teriam um acesso tão fácil a essa boa vida eterna, a menos, por óbvio, que praticassem a caridade.

A evolução econômica do século XVI favoreceu muito mais a burguesia do que os senhores feudais. Porém, esses eram quem controlava o poder político da Corte. Assim, a necessidade de obter o controle político-jurídico e de limitar o poder do soberano fez com que a burguesia, com o apoio dos plebeus – que eram oprimidos, escravizados, usurpados e explorados –, ascendesse ao

poder por meio da Revolução Gloriosa na Inglaterra, dando início ao período do Iluminismo, Desenvolvimentismo e Juspositivismo.

Mesmo durante a fase do juspositivismo e a decadência do Feudalismo e do Absolutismo, com a participação da burguesia no processo político-jurídico no século XVII, os interesses econômicos sempre foram impedimento para o desenvolvimento dos Direitos Humanos – e podemos notar isso com a fase do Colonialismo expansionista, com o mercado e a exploração de escravos e, mais recentemente, com o fascismo.

Foi justamente a fase do Iluminismo que forjou uma geração de jusfilósofos, que foram os inspiradores das reivindicações de direitos das declarações da Inglaterra, Estados Unidos e França.

A fase do Contratualismo demonstrou que as pessoas possuem desejos por mudanças e segurança pessoal, patrimonial e jurídica, de forma que, possam estar protegidas contra a exploração, escravidão e usurpação de seu patrimônio. O anseio é participar de uma sociedade equitativa e justa em oportunidades, de forma que, meritoriamente, as riquezas e recursos naturais sejam repartidos de acordo com o esforço pessoal empreendido pelo labor de cada indivíduo. Essas alterações sociais substituem a lei do mais forte, seja militarmente ou economicamente e, por isso, os usurpadores e exploradores são substituídos por uma sociedade livre, justa e solidária.

É exatamente esse fascínio pelas mudanças sociais em razão das aspirações humanas que faz da sociedade o laboratório e o germen dos Direitos Humanos. As necessidades humanas transformam o homem em um ser político e naturalmente social, que busca agrupar-se, para que, junto a outros, possa estar protegido dos opressores, exploradores e usurpadores.

Os Direitos Humanos nascem dos movimentos sociais, de novas versões a respeito de conceitos antigos e de uma maior compreensão de vida em grupo – por óbvio, as guerras e aflições históricas fazem com que as pessoas tenham outra visão da vida em sociedade.

Os costumes, culturas, tradições, valores e os poderes são os principais pontos de tensão com os Direitos Humanos, e a permanente argumentação a respeito deles é que dá vida às teorias de Direitos Humanos.

É na política que se concentram os esforços para conquistas de lutas de pessoas e grupos sociais de defesa dos interesses individuais e coletivos. A arte da política está em ponderar qual interesse deve prosperar, pois sempre, a cada reivindicação social, há partes antagônicas com interesses em conflitos ou com entendimentos divergentes sobre o mesmo tema e, por isso, não deixa de ser também, como qualquer outra regra juspositivista, uma ordem de moralização do homem que visa à pacificação, com um “acordo” nos conflitos de interesses sociais de dignidade humana.

Os Direitos Humanos na história são vistos de acordo com cada momento em que vivemos, conforme a forma de governo à qual estamos submetidos, a situação social e econômica, a laicidade ou não do estado e a maior ou menor influência cultural e religiosa à época da análise.

A fase do Humanismo, no século XIV, foi um fator importante para os Direitos Humanos, a qual, por considerar o homem como ser diferente de

qualquer outro ser vivo existente, seu antropocentrismo fez com que o homem fosse um fim em si mesmo, mas não tratou dos seres sencientes, e, por isso, todas as reivindicações sociais a partir do Contratualismo são a respeito de liberdade, segurança, propriedade e resistência a arbitrariedades – ou seja, ainda que, no século XVII, tenhamos o Juspositivismo com o surgimento da monarquia parlamentarista, os Direitos Humanos ainda encontram fundamento no direito natural.

Não tem como medir se os Direitos Humanos são cumpridos em maior ou menor proporção em determinados estados, pois, para isso, teriam de ser levados em conta aspectos culturais, religiosos, econômicos, sociais e políticos – em um país como o Brasil, por exemplo, o mínimo existencial é bem menor do que em qualquer país desenvolvido. Não podemos avaliar os Direitos Humanos de um outro estado com o olhar viciado de nossa cultura, de nossa realidade econômica, social e religiosa – esse é ainda o grande problema da universalização dos Direitos Humanos.

Busca-se, na seara do direito internacional, após a Segunda Guerra Mundial, repensar o pós-guerra e a memória e, como resultado desse processo, normatizar os Direitos Humanos de forma universal. Contudo, a diversidade cultural e a soberania são grandes impeditivos – o máximo a que se chegou foi o referendo às regras do *jus cogens* (direito internacional geral), pelos arts. 53 e 64 da Convenção de Viena de 1969, sobre os direitos dos tratados. Um exemplo de *jus cogens* é a Declaração Universal dos Direitos do Homem da ONU de 1948.

Apesar de toda teoria contratualista ter se iniciado com Thomas Hobbes, e, posteriormente, ter prosseguido com John Locke na Inglaterra, e de lá ter sido o palco da Revolução Gloriosa – que elevou a burguesia ao poder político-jurídico com a criação da monarquia parlamentarista, com os parlamentares sendo pessoas do povo, escolhidas por eleição para representá-lo –, não foi lá que surgiu a primeira Declaração de Direitos Humanos, e sim nos Estados Unidos da América, em 12 de janeiro de 1776, – a qual, em sua cláusula primeira, proclamava: “todos os homens são por natureza igualmente livres e independentes”.



Jean Jacques Rousseau, jusfilósofo contratualista francês, teve forte influência nos ideais da Revolução Francesa, embora tenha falecido 11 anos antes. Em 26 de agosto de 1789, a Assembleia Nacional Francesa aprovou a “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, na esteira do sucesso da Revolução Francesa, mas foi a declaração de direitos dos Estados Unidos da América que serviu como modelo jurídico e nela foi fundamentada.



Com o fim da segunda guerra mundial e a criação da ONU, pensou-se em uma nova declaração de Direitos Humanos para ser obedecida pelos estados-membros. Então, em 10 de dezembro de 1948, a terceira Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou o documento intitulado “Declaração Universal dos Direitos Humanos” (artigo I da Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamados pela Resolução n. 217 da Assembleia Geral das Nações Unidas, 10 de dezembro de 1948)⁴.



Nessa declaração, consta em síntese o seguinte⁶:

- ✓ Toda pessoa tem o direito de ir e vir, sem ser molestada.
- ✓ Toda pessoa tem o direito de ser tratada pelos agentes do Estado com respeito e dignidade.
- ✓ Toda pessoa tem o direito de ser acusada dentro de um processo legal, sem torturas e maus tratos.

- ✓ Toda pessoa tem o direito de exigir o cumprimento da lei.
- ✓ Toda pessoa tem o direito de ter acesso ao Poder Judiciário e ao Ministério Público.
- ✓ Toda pessoa tem o direito de ser, pensar, crer e manifestar-se ou amar, sem ser alvo de humilhação ou discriminação.
- ✓ Toda pessoa tem o direito de ter acesso à escola.
- ✓ Toda pessoa tem o direito de ter acesso à saúde.
- ✓ Toda pessoa tem o direito de praticar a religião que escolher.
- ✓ Toda pessoa tem o direito de ter acesso ao trabalho, sem discriminação por doença, deficiência, sexo, cor, religião.
- ✓ Toda pessoa tem o direito de obter certidão de nascimento e certidão de óbito, gratuitamente.
- ✓ Toda pessoa tem o direito à ampla defesa.
- ✓ Toda pessoa tem o direito de não ser torturada.
- ✓ Toda pessoa tem o direito de não sofrer discriminação.
- ✓ Toda pessoa tem o direito de ter preservada a sua integridade física e mental.
- ✓ Toda pessoa tem o direito a ter acesso ao lazer.
- ✓ Toda pessoa tem o direito à previdência social.
- ✓ Toda pessoa tem direito ao amparo à maternidade e à infância.
- ✓ Toda pessoa tem o direito de ser tratada com igualdade, perante a lei.
- ✓ Toda pessoa tem o direito de ser tratada como inocente, a menos que seja condenada judicialmente.
- ✓ Toda pessoa tem o direito à propriedade.
- ✓ Toda pessoa tem o direito de fazer reuniões, desde que sejam pacíficas.
- ✓ Toda pessoa tem o direito de ter segurança.
- ✓ Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade.

AS LEIS DE NUREMBERG

Quando os nazistas ascenderam ao poder em 1933 – chegada essa legítima, pois oriunda do falecimento do presidente Hidenburg e posteriormente chancelada por um plebiscito para escolha do regime de governo nazista –, Hitler, com a legitimidade de sua ascensão ao Reich, implanta o regime nazista. Nasce então o III Reich.

Hitler fez com que todos os partidos fossem desfeitos – restando apenas o nazista –, os governos estaduais suprimidos e a polícia aparelhada.

Nos dois primeiros anos de seu governo, Hitler era muito criticado pelo povo, pois não conseguiu cumprir suas promessas. Porém, ainda em 1933, têm início as políticas eugenistas e antissemitas nazistas.

Muito embora a política eugenista tenha tido maior importância do que a antissemita, algumas medidas contra os judeus foram implementadas, sendo as principais delas a proibição de participarem no serviço público alemão, a proibição de advogados judeus nos tribunais, boicote ao comércio dos judeus,

redução do número de matrículas de judeus nas escolas e de professores judeus nas universidades (por exemplo, Hans Kelsen teve que deixar a Alemanha).

Ademais, os juízes eram escolhidos para o cargo, se seus ideais fossem alinhados com os ideais nazistas e, como na Constituição de Weimar, existiam várias normas abertas, criou-se – com o uso distorcido do Juspositivismo, principalmente da teoria pura do direito de Kelsen – a jurisprudência de conveniência, conferindo um aspecto de legalidade e de legitimidade às políticas eugenistas e antisemitas.

Com o discurso de ódio do Reich, cresce, já em 1933, o ódio aos judeus na Alemanha. O discurso de ódio aos judeus era a forma de Hitler desfocar as críticas a seu governo, mas acabou crescendo o sentimento antisemita – o que se tornou um problema para o partido, pois este estava sendo cobrado pelo povo alemão para criar políticas mais duras contra os judeus. Mas o partido não poderia recrudescer demais, para não correr o risco de perder prestígio internacional.

Com a pressão popular aumentando para que medidas de segregação contra judeus, homossexuais, ciganos e negros fossem criadas, em 1935 cria-se a lei que proibiu o casamento misto entre um judeu e um alemão não judeu.

Pela primeira vez na história, o povo judeu é perseguido não por sua vocação religiosa, mas por seu sangue. O processo de emancipação na Alemanha, que reconhecia que qualquer judeu seria aceito em seu território como um membro – com os mesmos direitos de um alemão e como cidadão em igualdade e paridade de direitos e obrigações com os nacionais –, foi invertido pelas leis de Nuremberg.

Em agosto de 1935, no VII Congresso da Internacional Comunista, decidiu-se por se elaborar uma política de combate ao Fascismo em nível internacional. Hitler ficou furioso e atribuiu aos judeus essa tentativa de combate ao Fascismo.

Motivado pelo ódio e pelas pressões populares por medidas antisemitas e eugênicas mais rígidas, em setembro de 1935, no comício anual do partido nazista em Nuremberg, anunciou ao povo a aprovação pelo parlamento (*Reichstag*) de três leis a respeito de cidadania, miscigenação e bandeira alemã – era uma resposta de Hitler à comunidade internacional pela companhia antifascista, a qual, na convicção dele, havia sido orquestrada pelos judeus.



DIVULGAÇÃO

7

As três leis, redigidas por determinação de Hitler, foram apresentadas e aprovadas pelo Parlamento alemão – são elas:

- a) Lei de proteção do sangue e da honra alemã;
- b) Lei da cidadania do Reich; e
- c) Lei da bandeira do Reich.

LEI DE PROTEÇÃO DO SANGUE E DA HONRA ALEMÃ

Proibia o casamento misto entre judeus e alemães não judeus, assim como relações sexuais entre eles; proibiu judeus de contratar empregados não judeus com idade inferior a 45 (quarenta e cinco) anos. O crime pelo desrespeito a essa lei era a corrupção sexual, e os infratores eram chamados popularmente de poluidores sexuais. A lei definiu quem era e quem não era considerado judeu.

Desde 15 de setembro de 1935, quando foram decretadas a Lei de Cidadania do Reich, a Lei de Proteção do Sangue e da Honra Alemãs e o Primeiro Regulamento para a Lei de Cidadania do Reich - este em 14 de novembro de 1935 (o conjunto dos três ficou conhecido como as Leis de Nuremberg) -, a condição judaica foi transformada numa sub-condição humana na Alemanha e os judeus foram desprovidos de qualquer vestígio de direitos civis. A definição de “judeu” consta do Primeiro Regulamento, Artigo V: 1. Um judeu é um indivíduo que descende de pelo menos três avós que eram judeus racialmente puros. O Artigo II, parágrafo, alínea linha 2 será aplicado. (Art. II, alínea 2: um indivíduo de sangue misto judeu é aquele que descende de um ou dois avós que eram judeus racialmente puros, mesmo que não seja um judeu de acordo com a seção 2 do Artigo V. Avós com 100 por cento de sangue judeu são aqueles que pertenciam a comunidade religiosa judaica). 2. Um judeu é também um indivíduo que descende de dois avós puramente judeus: (a) se era membro de uma comunidade religiosa judaica quando esta lei foi editada, ou se integrou a uma, após a edição desta; (b) quando a lei foi editada, era casado com uma pessoa judia ou foi subsequentemente casada com um indivíduo judeu; (c) é descendente de um casamento no qual um dos cônjuges é judeu, no sentido da seção 1, contraído após a entrada em vigor da Lei para Proteção do Sangue e da Honra Alemã, de 15 de setembro de 1935; (d) é descendente de uma relação extraconjugal que envolveu um judeu, de acordo com a Seção 1, e nasceu ou é filho ilegítimo nascido depois de 31 de julho de 1936⁸.

LEI DE CIDADANIA

A Lei de Cidadania do Reich definia quem era ou não alemão. Somente pessoas cujo critério genealógico se enquadrasse nos termos fixados em tal Lei eram consideradas alemãs. Quem não recebesse a cidadania alemã era chamado “sujeito de estado”, ou seja, tinha obrigações com o estado, mas não possuía nenhum direito.

Todas as pessoas que tivessem $\frac{3}{4}$ de sangue judeu ou que praticassem a religião judaica seriam consideradas judias. O $\frac{3}{4}$ faz menção aos avós paternos e maternos, portanto, se três dos quatro avós de uma pessoa fossem judeus ela seria considerada judia pela lei alemã.

As pessoas que tivessem $\frac{1}{4}$ ou $\frac{1}{2}$ de sangue judeu eram consideradas pertencentes a uma raça mestiça de segundo e de primeiro grau, respectivamente. As pessoas dessas duas “raças mistas” tinham direito à cidadania alemã. No caso desses, vinculados à “raça mista”, eles seriam considerados judeus caso praticassem o judaísmo, caso fossem casados com judeus ou caso fossem filhos de um pai judeu ou mãe judia⁹.

Os artigos da Lei da Cidadania do Reich são os seguintes:

Artigo 1º:

I) Um sujeito do Estado é uma pessoa que pertence à união protetora do Reich alemão e que tem obrigações particulares com o Reich.

II) O status de sujeito é adquirido conforme providências do Reich e lei do Estado de Cidadania.

Artigo 2º:

I) Um cidadão do Reich é aquele sujeito que é alemão ou que é de sangue alemão e que provar, por sua conduta, que deseja servir fielmente ao povo alemão e ao Reich.

II) O Direito de cidadania é conseguido pela concessão dos documentos de cidadania do Reich.

III) Somente o cidadão do Reich desfruta de Direitos políticos completos de acordo com as determinações das leis.

Artigo 3º: O Ministro do Interior do Reich e o substituto do Führer emitirão os decretos legais e administrativos necessários para executar e completar esta lei.

Nuremberg, 15 de setembro de 1935.



Lei da Bandeira do Reich

A Lei da Bandeira do Reich, em relação às outras leis de Nuremberg que citamos, foi criada apenas para determinar que a suástica seria o símbolo integrante da bandeira da Alemanha e que as cores alemãs seriam o vermelho, o branco e o preto.

AS AGRESSÕES DAS LEIS DE NUREMBERG AOS DIREITOS HUMANOS

O que primeiro se destaca é que as leis de Nuremberg cumpriram formal e materialmente o processo legislativo alemão da época, e, por isso, sua legalidade no direito doméstico alemão é inquestionável – o que não significa que sejam moralmente aceitas ou que não tenham servido, de forma oportunista, de base normativa para que fossem cometidos crimes internacionais contra a humanidade.

Por óbvio, Hitler se aproveitou de interpretações de conveniência das normas abertas da Constituição de Weimar e dos escritos iluministas juspositivistas de sua época, mormente dos escritos de Hans Kelsen em seu livro “A Teoria Pura do Direito” – obra que não foi, absolutamente, escrita a fim de legitimar as aberrações hermenêuticas nazistas, pois o próprio Kelsen foi vítima do antissemitismo nazista.

Hitler interpretou o juspositivismo para dar legitimidade a seu plano de poder, até mesmo nomeando juízes com convicções e ideias alinhados ao do partido nazista. A Constituição de Weimar, em seu artigo 48, por ser uma norma aberta, deu juridicidade e legalidade aos atos praticados pelo III Reich; por exemplo, a restrição dos direitos fundamentais:

Artikel 48

(1) Wenn ein Land die ihm nach der Reichsverfassung oder den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten nicht erfüllt, kann der Reichspräsident es dazu mit Hilfe der bewaffneten Macht anhalten. (2) Der Reichspräsident kann, wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten. (2) Zu diesem Zwecke darf er vorübergehend die in den Artikeln 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 festgesetzten Grundrechte ganz oder zum Teil außer Kraft setzen. (3) Von allen gemäß Abs. 1 oder Abs. 2 dieses Artikels getroffenen Maßnahmen hat der Reichspräsident unverzüglich dem Reichstag Kenntnis zu geben. Die Maßnahmen sind auf Verlangen des Reichstags außer Kraft zu setzen. (4) Bei Gefahr im Verzuge kann die Landesregierung für ihr Gebiet einstweilige Maßnahmen der in Abs. 2 bezeichneten Art treffen. Die Maßnahmen sind auf Verlangen des Reichspräsidenten oder des Reichstags außer Kraft zu setzen. (5) Das Nähere bestimmt ein Reichsgesetz¹¹.

Kelsen¹², a respeito da legalidade no direito doméstico de regimes totalitários, no que se refere às leis de repressão em seu território, assim se expressou:

Segundo o Direito dos Estados totalitários, o governo tem poder para encerrar em campos de concentração, forçar a quaisquer trabalhos e até matar os indivíduos de opinião, religião ou raça indesejável. Podemos condenar com a maior veemência tais medidas, mas o que não podemos é considerá-las como fora da ordem jurídica desses Estados.

Barzotto¹³ destaca que, para Kelsen, o Direito não é uma única norma, mas um sistema de normas, e o caráter jurídico desse sistema se dá pelo fato de ele depender da existência de um ordenamento jurídico que lhe dê validade.

“Uma norma pertence a um ordenamento jurídico por ter sido produzida segundo o procedimento previsto em outra norma, e não pelo fato de ter sido derivada logicamente desta. Quando a norma veio à existência segundo os modos autorizados pelo ordenamento, dizemos que a norma é válida”.

Já Friedrich¹⁴ lamenta que, “ao aceitarem a legislação dessas ditaduras totalitárias, quer fascistas, quer comunistas, como forma de Direito, os positivistas se perderam. Proclamar que uma lei é uma norma, só porque Hitler assim o quis, viola o mais elementar senso de Direito”.

Ultrapassado o debate a respeito da legalidade no direito doméstico alemão acerca das leis de Nuremberg, passamos agora à análise da agressão por elas provocada aos Direitos Humanos.

Crimes contra a humanidade são os homicídios em massa, extermínios, escravizações, deportações e todo e qualquer outro ato desumano e/ou cruel contra civis.

Basta uma primeira leitura das leis de Nuremberg para se verificar que elas autorizaram que os nazistas cometessem crimes contra a humanidade, por ferir direitos fundamentais das pessoas.

Com efeito, o assassinato, a exterminação, a redução à escravidão, a deportação e qualquer outro ato desumano cometido contra populações civis – antes e durante a guerra – ou, então, perseguições por motivos políticos, raciais ou religiosos (independentemente de esses atos ou perseguições constituírem ou não uma violação ao direito interno dos países onde foram perpetrados) são crimes contra a humanidade.

Não é objeto de nosso estudo avaliar se para ser tipificado como crime contra a humanidade se deve ou não levar em consideração o quantitativo de pessoas atingido por esses atos – muito embora nos pareça que não.

Certo é que Direitos Humanos foram violados e isso não está tão claro na História, se por puro ódio, se por questões econômicas internas ou se para financiar a política de conquistas de territórios e poder de Hitler.

O fato inconteste é que judeus sofreram com políticas antisemitas de um país que, desde o século XVIII, os recebia como se seus cidadãos fossem.

O bem jurídico atingido pelas leis de Nuremberg foi o direito à cidadania, à vida familiar, ao trabalho, à prática religiosa, à manifestação política – todos direitos fundamentais e essenciais à vida com dignidade.

Por isso, conforme nos alerta Hannah Arendt¹⁵, pouco importa se esses atos de repressão e opressão foram autorizados pelo direito doméstico¹⁶:

[...] Nem o crime nacional de discriminação legalizada, que resultava em perseguição pela lei, nem o crime internacional de expulsão eram sem precedentes, até mesmo na Idade Moderna. (...) Foi quando o regime nazista declarou que o povo alemão não só não estava disposto a ter judeus na Alemanha, mas desejava fazer todo o povo judeu desaparecer da face da Terra, que passou a existir o novo crime, o crime contra a humanidade – no sentido de crime contra o “status humano”, ou contra a própria natureza da humanidade. A expulsão e o genocídio, embora sejam ambos crimes internacionais, devem ser distinguidos; o primeiro é crime contra as nações irmãs, enquanto o último é um ataque à diversidade humana enquanto tal, isto é, a uma característica do “status humano” sem a qual a simples palavra “humanidade” perde o sentido.



CONCLUSÃO

A universalização dos Direitos Humanos, conquanto ainda não seja plena, é uma realidade. A tecnologia e a globalização da informação também são fatores importantes e aliados dos Direitos Humanos. Todavia, passam-se os séculos e o homem permanece sendo o lobo do homem, tanto que ainda há regimes totalitários e exploração econômica.

O mundo deu uma resposta dura ao Fascismo e às políticas eugênicas e antissemitas, mas, recentemente, assistimos a um festival de horrores nas políticas de imigração de refugiados e no uso do poder econômico na compra de máscaras para proteção da COVID-19 (bem ilustra essa afirmação o incidente diplomático havido entre França e Estados Unidos da América, na compra de tais insumos).

Muito se avançou nas teorias dos Direitos Humanos, mas muito se tem ainda para evoluir. O problema é que, de tempos em tempos, o Fascismo e o Totalitarismo saem de cena, mas sempre voltam e, com eles, seus horrores, com novas formas de perseguição e de afronta à dignidade humana. 🇺🇦

NOTAS

- 1 Aqui segue o conceito de propriedade como terra trabalhada e que não mais se encontra no estado natural.
- 2 Imagem disponível em: <6 fatos sobre como a Revolução Gloriosa foi central para o capitalismo : Ideias Radicais>. Acesso em: 19 fev. 2022.
- 3 Imagem disponível em: <Revolução Francesa: etapas, causas e consequências | Politize!>. Acesso em: 19 fev. 2022.
- 4 DUDH – Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em 14/05/2021 na Cidade do Rio de Janeiro – Brasil.
- 5 Imagem disponível em: <'Todos iguais em dignidade e direitos': o que diz a Declaração Universal dos Direitos Humanos, celebrada em 10 de dezembro - BBC News Brasil>. Acesso em: 19 fev. 2022.
- 6 DUHD – Op. cit
- 7 Imagem disponível em: <Leis de Nuremberg: o que eram, contexto, consequências - Brasil Escola (uol.com.br)>. Acesso em: 19 fev. 2022.
- 8 In MILMAN, Luis. Holocausto Verdade e Preconceito, Revista Espaço Acadêmico. n. 43, 2004. Apud GALINDO, Cleusy Araújo. In Nazismo Alemão as Leis de Nuremberg: Sentimento de Poder ou Ódio? Disponível em http://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20170531142039.pdf. Acesso em 15/05/2021 na Cidade do Rio de Janeiro – Brasil.
- 9 KERSHAW, Ian. Hitler. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 380. Apud SILVA, Daniel Neves. In Leis de Nuremberg. Revista História do Mundo. Disponível em <https://www.historiadomundo.com.br/idade-contemporanea/leis-nuremberg.htm>. Acesso em 15/05/2021 na Cidade do Rio de Janeiro – Brasil.
- 10 Imagem disponível em: <As Leis Raciais de Nuremberg | Enciclopédia do Holocausto (ushmm.org)>. Acesso em: 19 fev. 2022.
- 11 Tradução livre: Art. 48: (1) Se um Estado-Membro inadimplir os deveres que lhe forem impostos pela constituição nacional ou pelas leis nacionais, o Presidente do Reich pode compeli-lo ao adimplemento com o auxílio das Forças Armadas. (2) Se a ordem e segurança públicas forem gravemente comprometidas ou ameaçadas dentro do Reich alemão, o Presidente do Reich poderá tomar as medidas necessárias para restaurar a ordem e segurança públicas; se necessário, com o auxílio das Forças Armadas. Com este propósito, ele poderá suspender temporariamente, no todo ou em parte, os direitos fundamentais enumerados nos artigos 114, 115, 117, 118, 123, 124 e 153. (3) O Presidente do Reich deve comunicar imediatamente ao Reichstag acerca de todas as medidas tomadas em virtude dos §§ 1º e 2º deste artigo. Sob ordem do Reichstag, estas medidas deverão ser ab-rogadas. (4) Se houver perigo da demora, o Governo de um Estado-Membro poderá, para o seu próprio território, tomar medidas temporárias na forma do § 2º. Sob ordem do Presidente do Reich ou do Reichstag, estas medidas deverão ser ab-rogadas. (5) A regulação deste artigo deverá ser feitos por uma Lei nacional.

- 12 KELSEN, Hans. *Teoria pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 44.
- 13 BARZOTTO, Luís Fernando. *O positivismo jurídico contemporâneo*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2001. Apud Wellington Daniel Munhoz. In *A Teoria Pura do Direito e a Lei da Cidadania do Reich*. *Âmbito Jurídico*. Disponível em https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-36/a-teoria-pura-do-direito-ea-lei-da-cidadania-do-reich/#_ftn107. Acesso em 15/05/2021.
- 14 FRIEDDRICH, Carl Joachim. *Perspectiva histórica da filosofia do Direito*. Rio de Janeiro: Zahar, 1965, p. 200. Apud MUNHOZ, Wellington Daniel. In *A Teoria Pura do Direito e a Lei da Cidadania do Reich*. *Âmbito Jurídico*. Disponível em https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-36/a-teoria-pura-do-direito-ea-lei-da-cidadania-do-reich/#_ftn107. Acesso em 15/05/2021.
- 15 ARENDT, Hannah. *Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1999, p.291.
- 16 Discurso que foi a principal tese de defesa perante o Tribunal PENAL Internacional instalado em Nuremberg, no pós-guerra.
- 17 Imagem disponível em: <Há 75 anos tinham início os julgamentos de Nuremberg (istoedinheiro.com.br)>. Acesso em: 19 fev. 2022.

REFERÊNCIAS

- ARENDR, Hannah. *Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- BARZOTTO, Luís Fernando. *O positivismo jurídico contemporâneo*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2001. Apud MUNHOZ, Wellington Daniel. In *A Teoria Pura do Direito e a Lei da Cidadania do Reich*. *Âmbito Jurídico*. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-36/a-teoriapura-do-direito-e-a-lei-da-cidadania-do-reich/#_ftn107.
- FRIEDDRICH, Carl Joachim. *Perspectiva histórica da filosofia do Direito*. Rio de Janeiro: Zahar, 1965, p. 200. Apud MUNHOZ, Wellington Daniel. In *A Teoria Pura do Direito e a Lei da Cidadania do Reich*. *Âmbito Jurídico*. Disponível em https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-36/a-teoriapura-do-direito-e-a-lei-da-cidadania-do-reich/#_ftn107.
- MILMAN, Luis. Holocausto Verdade e Preconceito, *Revista Espaço Acadêmico*. n. 43, 2004. Apud GALINDO, Cleusy Araújo. In *Nazismo Alemão e as Leis de Nuremberg: Sentimento de Poder ou Ódio?* Disponível em: http://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20170531142039.pdf.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1998;
- KERSHAW, Ian. Hitler. *São Paulo*: Companhia das Letras, 2010, p. 380. Apud SILVA, Daniel Neves. In *Leis de Nuremberg*. *Revista História do Mundo*. Disponível em <https://www.historiadomundo.com.br>.



ARQUIVO PESSOAL

LUCIANO OLIVEIRA ARAGÃO é Advogado Militante em Direito Empresarial, Aluno nos Cursos Válidos para Doutorado em Direito Civil da Universidade de Buenos Aires/AR, Mestre em Direito das Relações Econômicas/UGF-BR, Mestrando em Cultura Jurídica/UdG-ES, Pesquisador do NUTECA/CNPQ da UniAraras-BR, Presidente da Comissão de Direito dos Transportes da OAB/RJ e Membro da Comissão de Mobilidade Urbana e Direito dos Transportes da OAB Nacional.



ARQUIVO PESSOAL

FÁBIO AVELAR PEIXOTO é Bacharel pela Faculdade de Direito de Conselheiro Lafaiete (FDCL), Minas Gerais, Brasil. Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pelo Centro de Estudos Superiores Aprendiz (CESA), Barbacena, Minas Gerais, Brasil. Discente do Programa de Atualização em Ciências Jurídicas válido para o Doutorado em Direito da Universidade de Buenos Aires (UBA), Argentina. Analista Judiciário no Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região (TRT/MG), Minas Gerais, Brasil.

Impactos do Metaverso no Direito

■ POR BRUNA MIRELLA FIORE BRAGHETTO E MAURÍCIO PALLOTTA RODRIGUES



“O Metaverso, ou a nova internet, trará mudanças nas profissões, principalmente para as tradicionais como Direito, fará surgir novos nichos de mercado e extinguirá outros, além de trazer mudanças nos hábitos de consumo.”

O Metaverso veio, definitivamente, para revolucionar o modo como as pessoas se relacionam com a internet. É correto dizer, inclusive, que o metaverso é a nova internet.

Um exemplo contundente deste novo universo é a mudança de nome do Facebook para Meta. O foco desta holding que abriga os principais

aplicativos do mundo, atualmente, é dedicar-se fortemente à criação do metaverso.

Fazendo um paralelo com outro momento de revolução tecnológica, no início da internet as pessoas não deram muita atenção ao seu poder revolucionário. Hoje em dia o mesmo ocorre com o Metaverso, a sociedade não dimensiona a revolução que a nova internet trará na vida das pessoas.

Traçando uma linha de tempo da internet, iniciamos pela internet 1.0: No começo da década de 1990, começo dos anos 2000, houve a “guerra dos navegadores”, onde empresas gigantes no ramo da tecnologia (Microsoft, Google, Netscape) disputavam para se destacar dentre os navegadores da *web*. Até este momento, tudo era nebuloso e desconhecido pela maioria das pessoas.

Em um segundo momento, inicia a ascensão da internet 2.0: o Google praticamente domina o mercado, cria uma loja de apps, bem como a Apple, exponencializa-se no armazenamento de dados em nuvens, especialmente com a difusão de smartphones em 2006, iniciando pelo Iphone.

Nesta ocasião, com a passagem do 3G para o 4G, tudo fica mais dinâmico e participativo. Inicia a difusão das redes sociais e apps que trazem conforto à vida em sociedade, como por exemplo Uber, Airbnb e Ifood.

Em seguida, vem a fase da internet 3.0. O surgimento do Metaverso marca esta fase, além da velocidade de navegação 5G.

Outro marco importante é o surgimento da *Blockchain*, tecnologia que torna possível não só as transações com moedas digitais (criptomoedas), mas abre caminho para outras aplicações, como a criação de contratos inteligentes (*smart contracts*).

A *Blockchain*, além de se tratar de uma tecnologia por detrás das criptomoedas, também é capaz de descentralizar os diversos registros de uma transação, de forma mais rápida e barata, eliminando os muitos intermediários usados atualmente. Seria possível, portanto, utilizar essa tecnologia para realizar o trabalho feito atualmente pelos cartórios.

A descentralização da informação é o que torna o *blockchain* tão seguro e atrativo. Os dados e registros não ficam centralizados em um único servidor sob a administração de um interventor, fato que torna impossível a modificação da informação uma vez inserida no *blockchain*. E é exatamente essa segurança fruto da descentralização na guarda da informação que viabilizou o surgimento das criptomoedas (ex.: bitcoin) e de ativos não tangíveis (NFT's) de alto valor agregado que existem apenas no mundo virtual (ex.: obras de arte).

A própria existência do metaverso tal qual concebido originalmente é intimamente relacionada com o *blockchain* já que em sendo o metaverso um mundo digital no qual as pessoas participam por meio de identidades digitais, a possibilidade de se armazenar essas bases de dados e registros de forma descentralizada é fundamental para tornar cada indivíduo um ser digital único vinculado a uma pessoa do mundo físico, assim como que a participação desses indivíduos não fique vinculada a um termo e condições de uso sob influência do “dono” das regras de convívio, que poderá simplesmente excluir uma identidade digital ao seu comando.

Com a internet 3.0 estima-se que profissões irão desaparecer, outras surgirão, ou o modo de exercê-las será modificado. Por exemplo, um médico que estiver em Tóquio poderá operar o paciente no Brasil através de um dispositivo de realidade aumentada, além de braços robóticos que serão acionados à distância. A expectativa é que a internet 5G possa proporcionar a velocidade necessária para que isso aconteça com a precisão necessária.

Especificamente no ramo do Direito, podemos vislumbrar os seguintes possíveis impactos:

1. Resolução de disputas online (*ODR – Online Dispute Resolution*) – É a tecnologia aplicada aos equivalentes jurisdicionais, também chamados de meios alternativos ou adequados de resolução de conflitos. Desta forma, sem que seja necessário o deslocamento até determinado lugar, as partes podem se reunir em plataformas digitais, até mesmo por meio de seus celulares.

A expectativa é que este modelo possa ser trazido para dentro da estrutura estatal, a exemplo da mediação e da conciliação, sem objeções quanto à sua realização e, em um segundo momento, levado ao ambiente do metaverso.

De acordo com o site *Remote Courts Worldwide*¹, dezenas de países aderiram, no ano pandêmico de 2020, ao modo remoto da prestação do serviço jurisdicional, e as facilidades geradas levam a crer que será um modelo de trabalho definitivo.

2. Sedes de escritório de advocacia no metaverso - O escritório de advocacia Grungo Colarulo, especializado em seguros de acidentes pessoais, anunciou recentemente o lançamento de uma sede no Metaverso. A banca de Nova Jersey (EUA) alega ser a primeira do mundo a abrir um escritório no universo virtual. A nova sede foi desenvolvida dentro da plataforma de realidade virtual Decentraland.

Na internet 2.0 o movimento das empresas e escritórios de advocacia era a criação de contas em redes sociais: Instagram, LinkedIn e canal no Youtube. Na internet 3.0, a corrida será para obter um espaço no Metaverso.

3. Surgimento de Law Techs, Startups jurídicas, ou seja, novas oportunidades de negócios envolvendo tecnologias jurídicas, como por exemplo Law Techs especializadas em criar escritórios de advocacia no metaverso.

4. Ensino jurídico: faculdades de Direito que hoje já estão autorizadas a ser 100 por cento no formato à distância, estima-se que futuramente terão suas sedes no metaverso.

5. Surgimento de um novo campo de estudo: nuances, novas perspectivas, impactos do metaverso na sociedade traz questões jurídicas novas que precisam ser estudadas do ponto de vista mercadológico. É necessário que o profissional do Direito conheça blockchains, NFTs, plataforma Ethereum para compreender de forma geral e aprofundada sobre o Metaverso.

Além na forma com o direito poderá vir a ser exercido como consequência da popularização do metaverso, possivelmente as discussões jurídicas fruto das interações dos seres humanos no metaverso com seus avatares também prometem aquecer o mundo jurídico. Questões relacionadas com a

competência territorial, conflito de normas internacionais, responsabilidade civil, relações trabalhistas, crimes virtuais deverão ser objeto de discussão no mundo real.

Isso tudo pode até parecer uma realidade muito distante, entretanto, já se tem notícia, por exemplo, do caso de uma usuária da Horizon Words que disse que teve seu avatar “apalpado” por outra pessoa desconhecida dentro do ambiente virtual denominado “Plaza”. A suposta vítima ainda denunciou outros usuários que supostamente não prestaram ajuda ao presenciarem o incidente.

A vice-presidente do Horizon Words, Vivek Sharma, classificou como assédio sexual o incidente relatado e disse que o caso está sendo analisado pelos moderadores da companhia. Estamos diante de uma demanda que só víamos em filmes de ficção científica. Será que esses avatares únicos criados no metaverso e relacionados com indivíduos do mundo real terão uma personalidade jurídica própria? Poderemos sofrer assédio sexual por meio de uma avatar?

Também, alguns estudiosos do direito do trabalho, como é o caso do Prof. Juan Raso Delgue, acreditam que trabalhar nessa nova realidade virtual acentuará os males do teletrabalho, na medida em que a nova modalidade não só intensificará nosso isolamento e todas as dificuldades ligadas à conexão digital, como também exigirá maior concentração e habilidades especiais para dar credibilidade ao avatar que vai nos representar.

Outro ponto importante, que parece passar despercebido, é que em sendo um ambiente “sem dono” em razão da descentralização no armazenamento de dados com a utilização do *blockchain*, ao contrário do que ocorre quando se trata de uma plataforma com termos e condições de uso, não deveria haver um sensor/administrador apto a dizer quem entra e quem sai do metaverso? Isso deveria ser uma decisão da coletividade, tal qual ocorre no mundo real? Teríamos uma nova jurisdição? Novas leis aplicáveis apenas no metaverso?

Enfim, assim como a velocidade avassaladora e inevitável da Internet, o Metaverso, ou a nova internet, trará mudanças nas profissões, principalmente para as tradicionais como Direito, fará surgir novos nichos de mercado e extinguirá outros, além de trazer mudanças nos hábitos de consumo. Apesar de incipiente, já é possível considerar o Metaverso como um caminho sem volta, cabendo aos profissionais do Direito acompanhar as mudanças e atualizar-se para a nova realidade.

NOTA

1 Remote Courts Worldwide. Disponível em: <https://remotecourts.org>. Acesso em 17.02.2022.



ARQUIVO PESSOAL

BRUNA MIRELLA FIORE BRAGHETTO é MBA em Direito Corporativo e *Compliance* e Pós Graduada em Processo Civil e Direito Civil pela Escola Paulista de Direito. Graduação em Direito pela Universidade Católica de Santos. Palestrante e Instrutora *In company*. Autora de artigos e professora convidada para cursos e eventos.



ARQUIVO PESSOAL

MAURÍCIO PALLOTTA RODRIGUES é Graduado pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Extensão universitária em Direito Imobiliário pela FMU – Faculdades Metropolitanas Unidas. Especialização *latu sensu* em Direito da Seguridade Social pelo Centro Universitário Salesiano de São Paulo. Mestre em Direito do Trabalho e Seguridade Social pela USP – Universidade de São Paulo. Professor em cursos de graduação e MBA.



A nova regulamentação das Companhias Hipotecárias

■ POR WALTER STUBER

“O Bacen está autorizado a adotar, nos termos de suas competências legais, as medidas necessárias à execução do disposto na Res. CMN 4.985/2022, que passa a vigorar a partir de 1º de abril de 2022.”

A companhia hipotecária é uma instituição financeira que tem por objetivo a concessão de financiamentos imobiliários residenciais ou comerciais, empréstimos garantidos por hipotecas ou alienação fiduciária de imóveis e repasses de recursos relacionados a programas imobiliários, além da administração de fundos de investimento imobiliário, em cujas atividades usuais se encontram presentes os requisitos elencados no art. 17, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964 (Lei nº 4.595/1964), que dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional (CMN) e dá outras providências.

Nos termos do art. 17 da Lei nº 4.595/1964, consideram-se instituições financeiras, para os efeitos da legislação em vigor, as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros. Para os efeitos da Lei nº 4.595/1964 e da legislação em vigor, equiparam-se às instituições financeiras as pessoas físicas que exerçam qualquer das atividades referidas neste artigo, de forma permanente ou eventual.

Trata-se de pessoa jurídica criada pelo CMN por meio da Resolução nº 2.122, de 30 de novembro de 1994, em um contexto de baixa oferta de crédito imobiliário, especificamente para atender à demanda por financiamentos contratados fora do Sistema Financeiro Habitacional (SFH), e, ao longo dos anos, teve seu escopo de atuação ampliado.

Dentro da revisão e consolidação dos atos normativos editados pelo CMN no âmbito de sua competência¹, consoante as disposições do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019 (Decreto nº 10.139/2019)², o CMN emitiu a Resolução CMN nº 4.985, de 17 de fevereiro de 2022 (Res. CMN 4.985/2022), que dispõe sobre as normas vigentes que regem a constituição e o funcionamento das companhias hipotecárias.

NATUREZA JURÍDICA E REQUISITOS PARA FUNCIONAMENTO

As companhias hipotecárias são instituições financeiras, devendo ser constituídas sob a forma de sociedade anônima, nos termos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 (Lei das Sociedades por Ações). Em sua denominação social deve constar a expressão “Companhia Hipotecária”, sendo vedado o uso de denominação ou nome fantasia que contenha termos característicos das demais instituições do Sistema Financeiro Nacional (SFN) ou de expressões similares em vernáculo ou em idioma estrangeiro.

O funcionamento das companhias hipotecárias depende de autorização do Banco Central do Brasil (Bacen) e devem observar permanentemente o limite mínimo de capital realizado e patrimônio líquido de R\$ 3 milhões³.

O Bacen está autorizado a adotar, nos termos de suas competências legais, as medidas necessárias à execução do disposto na Res. CMN 4.985/2022, que passa a vigorar a partir de 1º de abril de 2022.

OBJETO SOCIAL

As companhias hipotecárias têm por objeto social: (i) a concessão de financiamentos destinados à aquisição, construção, produção, reforma ou comercialização de imóveis residenciais e não residenciais, inclusive terrenos; (ii) a concessão de financiamentos para aquisição de material para a construção, reforma ou ampliação de imóveis residenciais e não residenciais; (iii) a concessão de empréstimos e financiamentos, garantidos por hipoteca ou pela alienação fiduciária de bens imóveis, com destinação diversa da que se refere o item (i) acima; (iv) a compra, a venda, o refinanciamento e a administração de

créditos garantidos por hipoteca ou pela alienação fiduciária de bens imóveis; (v) a administração de fundos de investimento imobiliário, desde que autorizadas pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM); (vi) o repasse de recursos destinados ao financiamento das operações de que trata o item (i) acima; e (vii) a prestação de garantias.

POSSIBILIDADE DE ATUAR COMO AGENTE FIDUCIÁRIO

A companhia hipotecária também pode atuar como agente fiduciário, observada a regulamentação específica.

As hipóteses previstas na regulamentação vigente são descritas a seguir:

(i) a Lei das Sociedades por Ações estabelece que a escritura de emissão, por instrumento público ou particular, de debêntures distribuídas ou admitidas à negociação no mercado, terá obrigatoriamente a intervenção do agente fiduciário dos debenturistas.

(ii) a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997 (Lei nº 9.514/1997), que dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI)⁴, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências, prevê que a companhia securitizadora poderá instituir regime fiduciário sobre créditos imobiliários, a fim de lastrear a emissão de certificados de recebíveis imobiliários, sendo agente fiduciário uma instituição financeira ou companhia autorizada para esse fim pelo Bacen.

(iii) a Lei nº 11.076, de 30 de dezembro de 2004 (Lei nº 11.076/2004), em seu artigo 39, estipula que as companhias securitizadoras de direitos creditórios do agronegócio podem instituir regime fiduciário sobre direitos creditórios oriundos do agronegócio, o qual será regido, no que couber, pelas disposições expressas nos da Lei nº 9.514/1997.

Essas são as hipóteses em que a lei determina ou prevê a situação do agente fiduciário, profissional que representa a comunhão dos debenturistas ou dos beneficiários dos direitos creditórios, conforme o caso, com deveres e poderes específicos para defender os direitos e interesses dos representados, assumindo também outras responsabilidades e atribuições constantes da lei ou da regulamentação aplicável.

O exercício da função de agente fiduciário foi regulamentado pela CVM através da Instrução CVM nº 583, de 20 de dezembro de 2016 (ICVM 583/2016), com as alterações introduzidas pelas Instruções CVM nºs 600 de 1º de agosto de 2018; 620 de 17 de março de 2020 e 625 de 14 de maio de 2020. A CVM determina que somente as instituições financeiras previamente autorizadas pelo Bacen, que tenham por objeto a administração ou a custódia de bens de terceiros, podem ser nomeadas como agente fiduciário. A nomeação do agente fiduciário e sua aceitação para o exercício da função devem constar da escritura de emissão, do termo de securitização de direitos creditórios ou do instrumento equivalente.

Na esfera de competência do CMN e do Bacen, o exercício dessa atividade já encontra previsão na Circular nº 1.832, de 31 de outubro de 1990, que trata dos agentes fiduciários de debêntures, na Resolução nº 1.764, de 31 de outubro

de 1990, que trata dos agentes fiduciários em empréstimos com garantia hipotecária, e na Resolução nº 4.598, de 29 de agosto de 2017, que trata dos agentes fiduciários de letras imobiliárias garantidas.

FORMAS DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS

Em suas atividades, além de recursos próprios, as companhias hipotecárias podem empregar recursos provenientes de:

I – emissão dos seguintes títulos de crédito: (a) letras hipotecárias; (b) letras de crédito imobiliário; (c) letras imobiliárias garantidas; (d) letras financeiras; (e) cédulas hipotecárias; (f) cédulas de crédito imobiliário; e (g) certificados de cédulas de crédito bancário;

II – depósitos interfinanceiros; e

III – empréstimos e financiamentos no País e no exterior.

Convém destacar tão somente a supressão da possibilidade de emissão de debêntures, o que já não era possível em vista do que dispõe o art. 3º, § 2º, inciso I, da Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017⁵.

A seguir, nos parágrafos subsequentes, analisamos as várias formas de captação de recursos que poderão ser utilizadas pelas companhias hipotecárias, nos termos da legislação e regulamentação aplicáveis.

A letra hipotecária (LH), regida pela Lei nº 7.684, de 2 de dezembro de 1988, é um título de renda fixa lastreado em créditos imobiliários. O instrumento é emitido por instituições financeiras que emprestam recursos do SFH. Os emissores, portanto, podem ser bancos múltiplos com carteira de crédito imobiliário, companhias hipotecárias, associações de poupança e empréstimo e sociedades de crédito imobiliário. A LH é garantida pela caução de créditos hipotecários. Conta ainda com vantagem de ter a cobertura do Fundo Garantidor de Créditos (FGC)⁶ no valor de R\$ 250 mil por CPF ou CNPJ por instituição financeira emissora⁷. A remuneração do papel pode ser pré-fixada ou pós-fixada, por um índice financeiro. Como exemplos dos índices que poderão ser utilizados para esse fim podemos mencionar a Taxa Referencial (TR)⁸, o Índice Geral de Preços – Mercado (IGP-M)⁹ ou o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)¹⁰, com exemplos. Uma das principais vantagens que o título oferece para investidores pessoa física é a isenção de Imposto de Renda.

A letra de crédito imobiliário (LCI), regida pela Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004 (Lei nº 10.931/2004), é um título de renda fixa emitido com o objetivo de levantar recursos para aplicação em investimentos no setor imobiliário, incluindo aí financiamentos e projetos de reforma e construção. Os recursos de um empréstimo para aquisição de casa própria, por exemplo, são oriundos do investimento nesse título. As LCIs podem ser emitidas por bancos comerciais, bancos múltiplos, públicos e privados, desde que sejam instituições autorizadas pelo Bacen a realizar operações de crédito imobiliário e possuem as mesmas vantagens das LH acima descritas. A LCI deve ser depositada em um depositário central autorizado pelo Bacen. Desta forma, Central Depositária da Bolsa de Valores Brasileira (B3 S.A. – Brasil, Bolsa, Balcão – B3), que presta

esse serviço, mantém controle de toda cadeia de negócios do título, dando transparência e segurança das emissões.

A letra imobiliária garantida (LIG), regida pela Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, é um título lastreado por créditos imobiliários que pode ser emitido por bancos, caixas econômicas, sociedades de crédito, financiamento ou investimento, companhias hipotecárias e associações de poupança e empréstimo. Esse título foi criado com o objetivo de fomentar o mercado imobiliário no país, baseado no modelo reconhecido no exterior de *covered bonds*¹¹. A LIG conta com uma carteira de ativos que lastreia e garante os títulos, uma vez que se torna um patrimônio apartado da instituição emissora, dedicado exclusivamente à LIG. Este título, além de isento de imposto de renda para investidores locais e estrangeiros, traz novidades em relação aos demais instrumentos de captação do mercado. A LIG carrega uma possível rentabilidade atrelada à variação cambial e é o único título de captação bancária não antecipado automaticamente no caso de quebra da instituição emissora. Se isso acontecer, a carteira de ativos suprirá os pagamentos devidos aos investidores e o agente fiduciário assumirá a administração do título e da carteira. Ao longo da vida de uma LIG, este mesmo agente fiduciário zela pelo interesse dos investidores, monitorando as condições do título e da carteira de ativos. A lei prevê que a LIG seja depositada em um depositário central autorizado pelo Bacen, função essa exercida pela B3.

A letra financeira (LF), regida pela Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, com as alterações introduzidas pela Lei nº 12.838, de 09 de julho de 2013, é uma aplicação de renda fixa que busca recursos de longo prazo, a partir de dois anos. Esse investimento tem um valor mínimo de R\$ 50 mil, incidência da menor alíquota do Imposto de Renda (15%) e alta rentabilidade, normalmente pós-fixada. Diferentemente de muitas outras aplicações, a Letra Financeira não pode ser negociada antes desses dois anos. O rendimento da LF costuma ser pós-fixado, atrelado ao Certificado de Depósito Interbancário (CDI)¹², título que regula empréstimos de curtíssimo prazo entre os bancos. Mas também há títulos desse tipo que remuneram de forma prefixada, com uma taxa de juros anual especificada antes da aplicação. Existem ainda LFs atreladas a um índice, como o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)¹³, que ajudam a blindar o investimento da inflação. Alguns desses títulos oferecem pagamento de juros semestrais, que estão sujeitos à incidência de Imposto de Renda a cada seis meses. Ao contrário de outras modalidades de investimento, a LF não possui a proteção do FGC.

A cédula hipotecária (CH) foi instituída pelo Decreto-Lei nº 70, de 21 de novembro de 1966, para hipotecas inscritas no Registro Geral de Imóveis, como instrumento hábil para a representação dos respectivos créditos hipotecários, a qual poderá ser emitida pelo credor hipotecário nos casos de: (i) operações compreendidas no SFH; (ii) hipotecas de que sejam credores instituições financeiras em geral, e companhias de seguro; e (iii) hipotecas entre outras partes, desde que a cédula hipotecária seja originariamente emitida em favor das pessoas jurídicas a que se refere o item (ii) acima. A CH poderá ser integral, quando representar a totalidade do crédito hipotecário, ou fracionária,

quando representar parte dele, entendido que a soma do principal das cédulas hipotecárias fracionárias emitidas sobre uma determinada hipoteca e ainda em circulação não poderá exceder, em hipótese alguma, o valor total do respectivo crédito hipotecário em nenhum momento.

A cédula de crédito imobiliário (CCI), regida pela Lei nº 10.931/2004, é um instrumento que representa direito a crédito imobiliário, originado pela existência de créditos imobiliários com pagamento parcelado. A CCI é emitida pelo credor, com o objetivo de facilitar e simplificar a cessão do crédito e podem contar ou não com garantia, e agiliza a negociação de créditos, uma vez que a cessão pode ser feita mediante o endosso no próprio título, sem necessidade de uma formalização com um contrato de cessão. Seu diferencial reside no fato de que sua negociação ocorre independentemente de autorização do devedor, uma característica indispensável para adequar o crédito imobiliário às condições de negociação no mercado financeiro e de capitais. Possui remuneração por taxa pré ou pós-fixada, inclusive por índices de preços, de acordo com o direito creditório nela representado.

A cédula de crédito bancário (CCB), também regida pela Lei nº 10.931/2004, pode ser emitida por empresa ou pessoa física, tendo instituição bancária como contraparte. Entre as vantagens do ativo, está o fato de ser um instrumento de crédito ágil, que pode ser emitido com ou sem garantia, real ou fidejussória. Outro benefício é a possibilidade de aquisição pelos fundos mútuos, fundações e seguradoras. A remuneração da CCB pode ser por taxa prefixada, taxa flutuante, como o depósito interfinanceiro (DI), que será analisado no parágrafo abaixo, ou a Selic, um Índice de Preços e a Variação Cambial. É possível criar um certificado representativo de um conjunto de cédulas (CCCB – Certificado de Cédulas de Crédito Bancário). Neste caso, a emissora assume as responsabilidades de depositária e mandatária do titular do certificado, cabendo-lhe promover a cobrança das cédulas e entregar o produto da cobrança do seu principal e encargos ao titular do certificado.

O depósito interfinanceiro (DI) é um título privado de renda fixa, negociado exclusivamente entre instituições financeiras, que auxilia no fechamento de caixa dos bancos, como instrumento de captação de recursos ou de aplicação de recursos excedentes. O DI não pode ser vendido a outros investidores e não há incidência de impostos sobre a rentabilidade. Os títulos têm elevada liquidez e embutem um baixíssimo risco, normalmente associado à solidez dos bancos que participam do mercado. As negociações entre os bancos geram a Taxa DI, referência para a maior parte dos títulos de renda fixa ofertados ao investidor. É hoje o principal benchmark do mercado. A Taxa DI é obtida ao se calcular a média ponderada das taxas das transações prefixadas, extra grupo e com prazo de um dia efetuadas na B3 entre instituições financeiras. Como a taxa para o prazo de um dia é muito pequena, convencionou-se divulgá-la de forma anualizada. Essas transações são fechadas por meio eletrônico e registradas na B3.

As pessoas físicas e empresas podem contratar empréstimos e financiamentos com bancos e outras instituições financeiras no Brasil ou no exterior. Em contrapartida ao recebimento dos recursos oriundos dos empréstimos ou financiamentos, os devedores (tomadores) assumem o compromisso de

pagar, no futuro, o valor disponibilizado por seus credores (banco ou instituição financeira), acrescido de juros. Existe uma diferença entre os dois tipos de operação. No caso do empréstimo, a pessoa física ou a empresa contrata a operação e não especifica como utilizará o dinheiro que pode ser usado livremente. Quando se trata de financiamento, a pessoa física ou a empresa contrata a operação para comprar um bem ou adquirir um serviço específico, como no caso de financiamento de um imóvel, por exemplo. Geralmente o bem financiado serve como garantia do financiamento e, por isso, os juros, nessas situações, costumam ser menores. A concessão ou não de empréstimos e financiamentos pelos bancos e outras instituições financeiras a seus clientes depende da política de crédito de cada instituição. **■**

NOTAS

- 1 O art. 4º, inciso VIII, da Lei nº 4.595/1964 estabelece que compete ao CMN, segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República, regular a constituição, funcionamento e fiscalização dos que exercerem atividades subordinadas à Lei nº 4.595/1964, bem como a aplicação das penalidades previstas.
- 2 O Decreto nº 10.139/2019 estabelece a obrigatoriedade de os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional revisar e consolidarem os atos normativos editados no âmbito de suas respectivas competências. Essa medida tem como propósito revisar, atualizar, simplificar e consolidar os atos normativos, a fim de racionalizar o estoque regulatório.
- 3 O limite mínimo de capital realizado e patrimônio líquido das companhias hipotecárias era tratado de forma isolada no inciso IV do art. 1º do Regulamento Anexo II à Resolução nº 2.099, de 17 de agosto de 1994. O capital realizado consiste nos valores efetivamente desembolsados pelos sócios para integralizar o capital social da companhia. O patrimônio líquido é a diferença entre o Ativo e o Passivo da companhia.
- 4 O SFI tem por finalidade promover o financiamento imobiliário em geral, segundo condições compatíveis com as da formação dos fundos respectivos. Poderão operar no SFI as caixas econômicas, os bancos comerciais, os bancos de investimento, os bancos com carteira de crédito imobiliário, as sociedades de crédito imobiliário, as associações de poupança e empréstimo, as companhias hipotecárias e, a critério do CMN, outras entidades.
- 5 Esse dispositivo legal determina que: “Art. 3º Constitui infração punível com base neste Capítulo:
(...)
§ 2º É vedado às instituições financeiras:
I – emitir debêntures e partes beneficiárias; e”
- 6 O FGC é uma associação civil sem fins lucrativos que tem como objetivo prestar garantia de créditos aos clientes das instituições participantes do fundo. Trata-se de um mecanismo de segurança do mercado que protege os investidores para aumentar a segurança no sistema financeiro. Ele existe para minimizar o risco de crédito, resguardando os investidores da eventual falência das instituições. Além disso, é uma ferramenta para proteger o mercado de riscos sistêmicos, que poderiam ser causados caso quebras de instituições gerassem uma corrida bancária, por exemplo. Com o investidor estando mais seguro, o sistema também estará.
- 7 O limite por CPF ou CNPJ é de R\$ 250 mil por instituição participante, mas com um teto de R\$ 1 milhão por investidor e com validade de quatro anos. Isso quer dizer que,

para que seu dinheiro esteja totalmente coberto pelo FGC, você não deve manter mais que R\$ 250 mil numa mesma instituição, investido pelo mesmo CPF ou CNPJ. Após quatro anos, o teto é restabelecido.

- 8 Os valores da TR são calculados e publicados diariamente pelo Bacen, tomando como base a Tarifa Básica Financeira (TBF) do dia para o seu cálculo, que por sua vez é determinada pelo valor na média ponderada dos juros pagos pelas Letras do Tesouro Nacional (LTN), sendo também informada diariamente pelo Bacen. A TR mensal é o valor acumulado das TRs diárias de um determinado mês. Esse valor é utilizado para as correções de financiamentos, FGTS, poupança e títulos do Tesouro Nacional que ainda envolvem a TR.
- 9 O IGP-M é uma das versões do Índice Geral de Preços (IGP), que registra a variação de preços do mercado. Ele engloba desde matérias-primas agrícolas e industriais até bens e serviços finais. É calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e divulgado mensalmente.
- 10 O Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (SNIPC) produz contínua e sistematicamente o INPC que tem por objetivo a correção do poder de compra dos salários, através da mensuração das variações de preços da cesta de consumo da população assalariada com mais baixo rendimento. Esta faixa de renda foi criada com o objetivo de garantir uma cobertura populacional de 50% das famílias cuja pessoa de referência é assalariada e pertencente às áreas urbanas de cobertura do SNIPC. Esse índice de preços tem como unidade de coleta estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, concessionária de serviços públicos e internet.
- 11 As obrigações cobertas (*covered bonds*) são títulos de dívida emitidos por um banco ou instituição hipotecária e garantidos por um conjunto de ativos que, em caso de falência do emitente, pode cobrir os créditos a qualquer momento, e estão sujeitas a legislação específica para proteger os detentores de títulos.
- 12 O CDI é um índice de referência que fica muito próximo à Selic. A Selic é a taxa básica de juros da economia. É o principal instrumento de política monetária utilizado pelo Bacen para controlar a inflação. Ela influencia todas as taxas de juros do país, como as taxas de juros dos empréstimos, dos financiamentos e das aplicações financeiras. A taxa Selic refere-se à taxa de juros apurada nas operações de empréstimos de um dia entre as instituições financeiras que utilizam títulos públicos federais como garantia. O Bacen opera no mercado de títulos públicos para que a taxa Selic efetiva esteja em linha com a meta da Selic definida na reunião do Comitê de Política Monetária do Bacen (Copom). O nome da taxa Selic vem da sigla do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia. Tal sistema é uma infraestrutura do mercado financeiro administrada pelo BC. Nele são transacionados títulos públicos federais. A taxa média ajustada dos financiamentos diários apurados nesse sistema corresponde à taxa Selic.
- 13 O IPCA é um índice que mede a variação de preços de mercado para o consumidor final, estabelecido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mensalmente, através de uma pesquisa realizada em estabelecimentos comerciais, domicílios, com prestadores de serviços e concessionárias de serviços públicos, e representa o índice oficial da inflação no Brasil. É um bom termômetro para avaliar perdas no poder de compra. Calculado desde 1979, o IPCA identifica uma variação nos preços do comércio. Esse índice é utilizado pelo Bacen para monitorar a inflação.



WLATER STUBER é Advogado, bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, com especialização em Direito Comercial e Direito Empresarial pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC. Administrador de empresas, formado pela Universidade Mackenzie.

O preconceito “velado” é o grande empecilho no sucesso dos programas de diversidade e inclusão das empresas no Brasil

■ POR PATRICIA PUNDER

“A diversidade e inclusão corporativa simbolizam a responsabilidade social da empresa em criar um ambiente de trabalho diverso e inclusivo, onde cada colaborador tem acesso às mesmas oportunidades, espaço e respeito.”

Promover a diversidade e a inclusão dentro das empresas é muito mais que contratar algumas mulheres ou pessoas com deficiência para preencher cotas. Diversidade e inclusão é um tema sobre as pessoas, suas vivências e individualidades que as fazem ser quem são e as tornam únicas. Significa popularmente em “não somente convidar o ser humano para a festa, mas também para dançar na mesma”.

Infelizmente, no Brasil se fala muito em implementar programas de diversidade e inclusão, inclusive com a elaboração de política específica para este tema. Contudo, na prática, se transforma em um texto vazio, pois ainda existe o preconceito, mesmo que “velado”, em todos os níveis corporativos. Quando este preconceito “velado” vêm da Alta Direção temos um grave problema na estrutura de governança da empresa.

Promover a diversidade nas organizações pode ser um processo extremamente desafiador e que requer uma cultura organizacional saudável e madura. Analisem o exemplo da lei de cotas de inclusão de PDCs no Brasil. A grande maioria das empresas no Brasil não conseguem cumprir as cotas definidas, pelo simples fato de somente contratarem para atendimento de um requisito legal, sem se preocupar com o desenvolvimento do(a) colaborador(a). Motivo pelo qual a rotatividade neste segmento realmente é muito alta, pois as pessoas ficam cansadas de permanecerem literalmente “encostadas” por anos

em uma posição por não existir um plano de carreira ou de ascensão para este profissional.

Quando uma empresa resolve implementar um programa de diversidade/inclusão, significa que a mesma deverá mudar a forma como a empresa se comunica e sua estrutura física. Isso porque, para incluir cadeirantes no seu time de colaboradores, por exemplo, é essencial contar com um ambiente adaptado e propício para a movimentação desses profissionais dentro da organização.

Para promover a aceitação sem diminuir a satisfação da equipe com a empresa, é importante ponderar sobre:

- A clareza do propósito de cada uma das mudanças implementadas antes mesmo de colocá-las em prática.
- Colher feedback dos colaboradores sobre as principais dificuldades que eles podem ter em relação a essas transformações
- Investir em estratégias para que o ambiente da empresa se torne favorável ao trabalho de toda a equipe.
- Mudar a forma como os seus colaboradores se comunicam na empresa.

Como é a comunicação da empresa com os colaboradores no ambiente interno? Que tipo de informação vem sendo transmitida nas redes sociais da empresa? Qual linguagem seu negócio usa para se comunicar com os seus clientes.

A linguagem pode ser uma grande aliada da gestão da diversidade e inclusão nas organizações – ou a principal vilã. Portanto, se você quer deixar o seu negócio mais inclusivo e aberto, é importante rever o discurso dentro e fora da empresa. Combata também qualquer tipo de piada ou conteúdo machista, racista ou que contenha outros tipos de discriminação entre os seus colaboradores, não importa qual a posição hierárquica que ocupam na empresa.

Realmente é essencial que a empresa transmita com transparência a mensagem que racismo, *homofobia* e transfobia são crimes que podem levar a demissão do colaborador, além de serem objeto de comunicação às autoridades competentes para apuração e eventuais sanções administrativas, cíveis e criminais.

Outro ponto importante para as empresas é em relação como avaliados os formatos de divulgação de vagas em processos seletivos e identificar problemas nesse aspecto. Com relação as propagandas ou conteúdos divulgados para clientes ou sociedade em geral é fundamental realizar uma avaliação prévia dos mesmos, com o objetivo de combater a tendência de colocar apenas homens ou pessoas brancas nestes tipos de publicações.

Assim, quando as empresas incentivam e aplicam esse tema, elas geram transformação em sua cultura organizacional. A diversidade e inclusão corporativa simbolizam a responsabilidade social da empresa em criar um ambiente de trabalho diverso e inclusivo, onde cada colaborador tem acesso às mesmas oportunidades, espaço e respeito. Além disso, esses temas são cada vez mais importantes para atrair e reter talentos, incorporando também uma estratégia ampla de “employee experience”. 🇺🇸



PATRICIA PUNDER é Advogada e *compliance officer* com experiência internacional. Professora de *Compliance* no pós-MBA da USFSCAR e LEC – Legal Ethics and Compliance (SP). Uma das autoras do “Manual de Compliance”, lançado pela LEC em 2019 e *Compliance* – além do Manual 2020.

Aprimoramento do Estado Democrático de Direito no âmbito político eleitoral. Sugestões

ELEIÇÕES 2022

■ POR JAIR JOSÉ PERIN

“É necessário afastar de vez as especulações político-ideológicas que não estejam alicerçadas no texto constitucional, notadamente no limite das cláusulas pétreas, já que para estas não há mecanismos jurídico-legais capazes de superá-las, por ser o alicerce estrutural do arcabouço do Estado Democrático de Direito. É a pedra fundamental.”

Visando aprimorar o processo eleitoral no contexto do estado democrático de direito vislumbra-se que no estágio atual é possível propor e incursionar algumas ideias que podem resultar em uma melhor racionalização, otimização e estabilização de resultados almejados pela sociedade politicamente organizada.

Como sabemos, pela própria natureza humana, as posições político-ideológicas ocupam, no seio de qualquer sociedade, forte presença, deixando marcas indelévels.

A busca da eficiência e da eficácia do processo eleitoral decorre do fato de que num estado democrático de direito vige a regra de que todo o poder emana do povo, pelo povo e para o povo.

Tendo presente o exposto, crê-se que chegou o momento de sondar a necessidade de, na regulamentação da arena eleitoral, serem colocadas algumas normas e regras tendentes a proteger os princípios constitucionais explícitos e implícitos, notadamente os decorrentes das cláusulas pétreas.

É preciso que fique claro, desde o início, o que cada ideologia e posição política, seja da extrema direita à da extrema esquerda, visa alcançar na conquista do poder popular, em especial quando atingir a maioria na governança no âmbito federal. Isso passa, inclusive, pela colocação explícita do desejo da mudança/subversão do próprio estado democrático de direito.

Se diz isso, pois é importante que a cidadania, desde o momento da escolha, tenha clara a posição em todo o espectro político-ideológico de cada partido e/ou candidato representante, para que possa exercer originalmente (desde o início) o controle reclamado pela Constituição Federal para a proteção do estado democrático de direito. Além disso, as posições explicitadas poderão ser, também, pelas vias dos controles constitucionais, debatidas na seara jurídica, em especial no controle da constitucionalidade.

No âmbito do controle de constitucionalidade, crê-se na necessidade de que seja delimitado o limite longo possível para que as posições político-ideológicas possam transitar no contexto do Estado Democrático de Direito brasileiro. Para tanto, vislumbra-se que esse limite máximo está previsto e fixado a partir da análise da Constituição Federal de 1988 nas denominadas cláusulas pétreas – artigo 60, § 4º -, as quais nem mesmo o poder constituinte derivado as pode alterar por intermédio de emendas constitucionais.

No mais, somente um poder constituinte originário poderia estabelecer. Essa hipótese, por estarmos com uma Constituição Federal recém promulgada, não parece adequada, por ser extremamente contraproducente.

O que é necessário, isso sim, é afastar de vez as especulações político-ideológicas que não estejam alicerçadas no texto constitucional, notadamente no limite das cláusulas pétreas, já que para estas não há mecanismos jurídico-legais capazes de superá-las, por ser o alicerce estrutural do arcabouço do Estado Democrático de Direito. É a pedra fundamental.

Entende-se que a pacificação no entendimento quanto ao limite político-ideológica conduzirá a que sociedade não seja levada a despender tempo e energias para refletir e tentar implementar hipóteses e soluções que não encontrem respaldo jurídico-constitucional.

Assim, compreendido e difundido o espectro político-ideológico, acredita-se, construir-se-á um terreno fértil e confiável para, de forma objetiva, possibilitar a otimização concreta das demandas da sociedade brasileira. Ou seja, poder-se-á construir um Estado Democrático de Direito voltado, de forma efetiva, à resolução das demandas essencialmente imprescindíveis para a sociedade brasileira.

Isso ajudará muito para que o sistema político se volte de forma efetiva para a busca dos objetivos mais almejados pela sociedade politicamente organizada, como propostas de estabelecimento de políticas e serviços públicos eficientes e eficazes. Também, acredita-se, tem a virtude de amenizar tensões que exsurgem no seio das instituições do estado e da sociedade organizada ou não.

Em conclusão, assim implementado, acredita-se que os verdadeiros anseios da sociedade democrática de direito estarão mais evidenciados e perseguidos na seara política, com menos ideologias desconectadas à sua realidade que, por sinal, demandam grandes dificuldades de entendimento e de formação de unidade política. 



ARQUIVO PESSOAL

JAIR JOSÉ PERIN é Advogado da União PRU/4ª R, Ex-Procurador-Geral da União substituto.



Afinal, o que esperar da reforma tributária no último ano do atual governo?

■ POR PHELIPPE TOLEDO PIRES DE OLIVEIRA

“Ainda que eventualmente alguma das PECs seja aprovada na CCJ nesse ano, dificilmente terá fôlego para passar por todo o processo legislativo, sobretudo em se tratando de ano eleitoral.”

A reforma tributária permeou, com alguns períodos de maior e menor intensidade, os três anos iniciais do governo Bolsonaro. Praticamente toda semana, senão todo dia, saiu uma notícia em jornais e periódicos sobre o andamento das propostas atualmente em trâmite no Congresso Nacional. E a expectativa é que o assunto também permaneça em voga no último ano do governo, ainda que as eleições presidenciais tendem a ganhar cada vez mais espaço em ano eleitoral.

A discussão sobre a reforma tributária, porém não é nova, já se discutindo a questão há décadas no nosso país. A necessidade de uma reforma tributária decorre do desenho caótico de nosso sistema tributário em que existem múltiplos tributos que incidem sobre o consumo (e.g. IPI, PIS/Cofins, ICMS e ISS), cada qual com legislação e peculiaridades específicas como base de cálculo, alíquotas e sistema de creditamento. E, não raras vezes, mesmo dentro do mesmo tributo, existem vários regimes.

Tudo isso torna a tributação sobre consumo brasileira uma das mais complexas do mundo gerando ineficiências econômicas e o aumento do custo de conformidade para os contribuintes. Outro problema intrinsecamente relacionado a esse sistema disfuncional é a guerra fiscal entre os Estados. Além disso, a atual sistemática gera conflitos de competência entre os entes federativos para saber quem tem competência para tributar determinado item.

Várias das questões advindas desse sistema tributário tenebroso só são resolvidas após intervenção do Judiciário. Muitas, inclusive, são decididas pelo Supremo Tribunal Federal, o que pode levar anos. Basta ver a questão da inclusão do ICMS na base de cálculo do PIS e da Cofins, que ficou conhecida como “tese do século” em razão dos elevados valores envolvidos. Outro exemplo é a briga travada entre Estados e municípios para saber quem poderia tributar o licenciamento de software.

Somente uma reforma tributária para resolver, de uma vez por todas, vários desses problemas. Inúmeras foram as propostas de reforma apresentadas nas últimas décadas, porém nenhuma conseguiu o apoio político necessário para sua aprovação. Talvez a que tenha ganhado maior notoriedade nesse período tenha sido a PEC 293/2004, do ex-deputado Haully, que depois de décadas de discussão, teve o parecer do relator aprovado por uma Comissão Especial no final de 2018. E só.

Em relação às propostas apresentadas durante o atual governo, as três principais foram: a PEC 45/2019, na Câmara, a PEC 110/2019, no Senado, e o PL 3.887/2020. Todas propõem-se, em alguma medida, a simplificar a tributação sobre o consumo. No entanto, o escopo delas varia bastante. Enquanto a PEC 110 pretende a fusão de 9 tributos, a PEC 45 limita-se a 5 tributos e o PL 3.887 centra-se na substituição do PIS/Cofins pela CBS, que não é bem uma reforma tributária.

Mas existem ainda outros dispositivos importantes que acabam impactando na preferência por uma outra proposta, como por exemplo, a delimitação

ou não dos produtos ou serviços sujeitos ao imposto seletivo que se pretende criar e o prazo de transição para a implementação do IBS, novo tributo criado pelas PECs. Há ainda a reformulação da competência tributária de alguns tributos (a PEC 110, por exemplo, transforma o imposto estadual sobre heranças e doações, o ITCMD, em federal).

Importante destacar ainda que as PECs sofreram diversas emendas e substitutivos durante sua tramitação no Congresso Nacional, com propostas de alterações significativas, com destaque para a Emenda n. 192 à PEC 45, elaborada por representantes das Fazendas estaduais. As emendas foram tantas que, não raras vezes, fica até difícil acompanhar as discussões. Por outro lado, o PL 3.887 não teve praticamente qualquer tramitação, permanecendo esquecido na Câmara dos Deputados.

Nenhuma delas, entretanto, avançou como esperado no Congresso Nacional. Certamente a pandemia do Covid-19 atrapalhou, mas as razões para o não avanço são outras: disputas políticas entre o Executivo e Legislativo no início do governo, busca pelo protagonismo entre as duas casas legislativas para saber qual proposta avançaria mais rápido, ausência de consenso entre Estados e Ministério da Economia, resistência dos grandes municípios e forte oposição dos setores econômicos mais afetados.

Para tentar vencer algumas dessas resistências, foi criada uma Comissão Mista formada por deputados e senadores no início de 2020. O objetivo era tentar chegar a um texto consensual entre os representantes das duas casas legislativas, de modo a aprovar a reforma com maior rapidez no Congresso. No entanto, após pouco mais de um ano de sua criação, a Comissão foi dissolvida sob a alegação de ter excedido o número de sessões permitido.

Em paralelo, nesse período, houve ainda várias reuniões entre representantes do Ministério da Economia e das Fazendas estaduais para se tentar avançar em alguns pontos de discórdia (e.g. governança do Comitê Gestor que se pretende criar para gerir o IBS, contencioso administrativo e judicial e os fundos de desenvolvimento regional e de compensação a exportações). Apesar de alguns avanços nas discussões, não houve um consenso sobre a maior parte dos pontos controvertidos.

Desde então, o assunto perdeu espaço para outras discussões (e.g. PEC dos precatórios no final de 2021 e, mais recentemente, a questão dos combustíveis). Os mais experientes vêem a promessa de alguns atores políticos de aprovação da reforma tributária no atual governo com ceticismo. Ainda que eventualmente alguma das PECs seja aprovada na CCJ nesse ano, dificilmente terá fôlego para passar por todo o processo legislativo, sobretudo em se tratando de ano eleitoral. Enfim, é aguardar para ver. 



PHELIPPE TOLEDO PIRES DE OLIVEIRA é Procurador da Fazenda Nacional, Pesquisador visitante na Universidade de Economia e Negócios de Viena (WU) e Professor do IBMEC-Brasília.



Ariel Palmeira

ARQUIVO PESSOAL

Alinhamento da tributação brasileira à OCDE será desafiador

“O objetivo mais interessante é a criação de um imposto único, o qual substitua os inúmeros tributos brasileiros. Trata-se não apenas de questão arrecadatória, mas também de redução da imensa burocracia brasileira.”

A intenção do Brasil de se tornar membro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é tão clara quanto antiga. O engajamento iniciado em 1994 se intensificou ao longo dos anos, culminando na sinalização, em 25 de janeiro de 2022, de que o Conselho da OCDE iniciaria as discussões sobre a adesão do Brasil.

A adesão é o próximo passo lógico, considerando que o país já participa de 39 comitês, grupos de trabalho e forças tarefa da OCDE. Além disso, o país adere a 94 instrumentos legais da organização, com diretrizes sobre agricultura, medidas anticorrupção, desenvolvimento, educação, meio ambiente, finanças, indústria e serviços, ciência e tecnologia, tributação, comércio, entre outros.

Entretanto, a adesão não será uma tarefa simples: para isso, serão necessárias mudanças drásticas nos paradigmas tributários nacionais. Em especial,

será essencial rever a tendência de o fisco sempre buscar a interpretação que leve à maior tributação, a despeito dos compromissos internacionais firmados pelo país – prática claramente verificada na interpretação dada aos Acordos para Evitar a Dupla Tributação brasileiros.

Atualmente, há diferenças naturais entre os acordos brasileiros (os quais priorizam a tributação pelo país que paga o rendimento), e o modelo adotado pela OCDE (não tão protetivo dos regimes emergentes). Entretanto, a adequação formal do texto dos acordos não será o principal desafio, mas sim a interpretação dada a eles. Um exemplo clássico disso é a tributação na importação de serviços.

“Serviços simples” são geralmente sujeitos ao imposto de renda apenas no país do beneficiário. “Serviços técnicos”, por sua vez, podem estar sujeitos à retenção de imposto no país de origem. Em sua legislação doméstica, contudo, o Brasil define “serviço técnico” como aquele que depende de conhecimentos especializados. Ou seja, praticamente todos os serviços são vistos como técnicos pelo fisco brasileiro, e sujeitos à tributação aqui.

Tais tentativas de distorcer o texto dos acordos são extremamente danosas para as relações internacionais brasileiras e, por exemplo, levaram à denúncia do acordo internacional mantido com a Alemanha. Como membro da OCDE, este posicionamento brasileiro não é aceitável.

Outro grande desafio será a adaptação da legislação brasileira relativa a preços de transferência. Tais normas têm como objetivo evitar que grupos internacionais manipulem preços artificialmente para que seus lucros sejam alocados em países com menor tributação (em alguns casos, neutralizando toda a tributação).

É importante ressaltar que as normas brasileiras de preços de transferência foram estabelecidas em 1996, em um contexto econômico extremamente diferente do atual, e não tiveram atualizações relevantes desde então. A legislação brasileira ainda tem foco em operações envolvendo mercadorias, com muitas lacunas e poucas disposições relacionadas, por exemplo, a serviços – quanto mais a operações digitais.

Por outro lado, as normas da OCDE foram frequentemente atualizadas (de maneira muito relevante no final da última década), com alterações que abarcam o contexto econômico global atual. Apesar de relativamente mais complexas, a padronização das regras deve trazer segurança jurídica internacional, possibilitando que investimentos sejam feitos no Brasil com maior previsibilidade e segurança.

Finalmente, um dos desafios mais complexos será a adaptação na tributação sobre o consumo. O objetivo mais interessante é a criação de um imposto único, o qual substitua os inúmeros tributos brasileiros. Trata-se não apenas de questão arrecadatória, mas também de redução da imensa burocracia brasileira.

Espera-se que tais adaptações não apenas tenham consequências positivas do ponto de vista doméstico, mas que também façam com que o Brasil seja visto como país sério e competitivo no cenário internacional. 



FALAR LIBERTA

**A sua voz pode mudar a história
da violência sexual infantil.**

#NÃOSECALE

Queremos ouvir você.

**UMA
VOZ**

**CHAMA
OUTRA**