

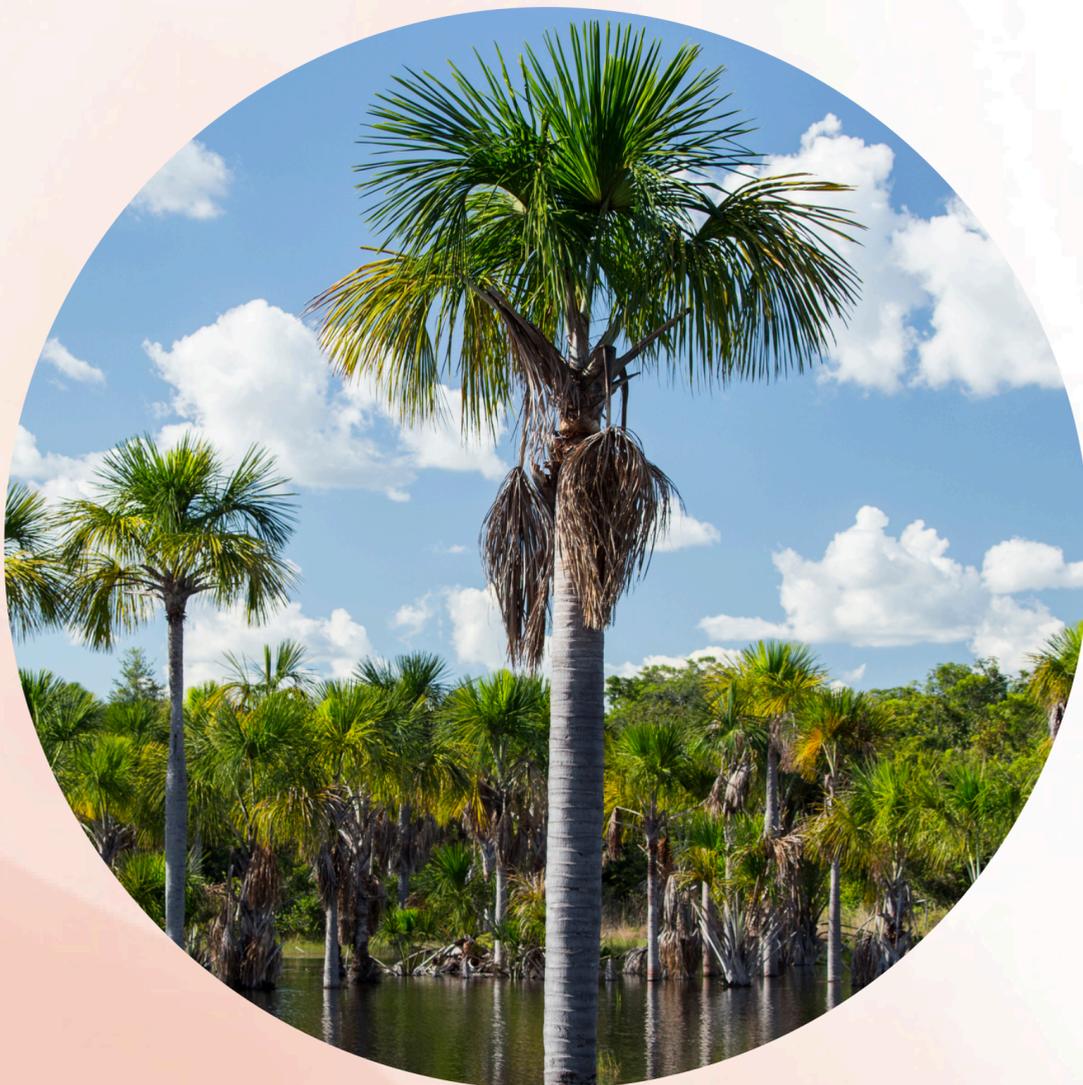
Revista Buriti

Direito
Sociedade
Sustentabilidade

V.08 N.1 2025

Geda - Grupo de Estudos
em Direito de Águas
UEA

ISSN 2595-6795



FRAGMENTOS DE UM MODELO: A PRIVATIZAÇÃO DA ÁGUA NO CHILE, DESIGUALDADES E A URGÊNCIA DA GOVERNANÇA HÍDRICA COMO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL

FRAGMENTS OF A MODEL: THE PRIVATIZATION OF WATER IN CHILE, INEQUALITIES, AND THE URGENCY OF WATER GOVERNANCE AS A FUNDAMENTAL HUMAN RIGHT

Giovanni Amaral Cosenza ¹

RESUMO

Este artigo propõe uma análise crítica e interdisciplinar sobre a privatização da água no Chile, o único país no mundo com um sistema hídrico totalmente mercantilizado, onde os direitos sobre a água são negociados como commodities. Aprovado em 1981, o Código de Águas chileno desvinculou a propriedade da terra do direito à água, concedendo-a de forma gratuita e perpétua a particulares e grandes corporações, culminando em uma alta concentração de direitos hídricos e profundas desigualdades no acesso ao recurso. A pesquisa abordou os impactos socioambientais resultantes desse modelo, destacando os conflitos entre grandes empresas (mineradoras, agroindustriais, elétricas) e comunidades locais, incluindo povos indígenas Mapuche-Huilliche e Aymara, que veem seus territórios, modos de vida e cosmovisões diretamente ameaçados pela escassez e contaminação da água. Serão analisadas as estratégias de resistência das comunidades, suas batalhas legais e a lacuna entre o reconhecimento internacional do direito humano à água (pela ONU em 2010) e a persistência de um modelo que permite lucrar com a escassez. O artigo argumentou que, apesar de indicadores globais de acesso à água potável parecerem positivos, a realidade local chilena revela uma profunda desigualdade e conflito, exigindo uma reavaliação crítica do papel do Estado e das políticas públicas na garantia de um recurso essencial à vida.

Palavras-chave: Privatização da água; Conflitos socioambientais; Direitos humanos à água; Governança hídrica; Povos indígenas.

ABSTRACT

This article offers a critical and interdisciplinary analysis of water privatization in Chile, the only country in the world with a fully commodified water system, where water rights are traded like commodities. Approved in 1981, the Chilean Water Code decoupled land ownership from water rights, granting them free and perpetual to private individuals and large corporations,

¹ Mestre em Direito Socioambiental e Sustentabilidade pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Bacharel em Direito pela mesma instituição. Pós-graduando em Teoria Do Direito, Dogmática Crítica e Hermenêutica pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst). E-mail: giovannicosenza1996@gmail.com. Lattes <http://lattes.cnpq.br/1846663100681114> Orcid <https://orcid.org/0009-0006-0950-2447>.

culminating in a high concentration of water rights and profound inequalities in access to the resource. The research addressed the socio-environmental impacts resulting from this model, highlighting conflicts between large companies (mining, agro-industrial, and electricity companies) and local communities, including the Mapuche-Huilliche and Aymara indigenous peoples, who see their territories, ways of life, and worldviews directly threatened by water scarcity and contamination. The article will analyze the communities' resistance strategies, their legal battles, and the gap between the international recognition of the human right to water (by the UN in 2010) and the persistence of a model that allows for profiting from scarcity. The article argues that, although global indicators of access to drinking water appear positive, the local Chilean reality reveals profound inequality and conflict, demanding a critical reassessment of the role of the State and public policies in guaranteeing a resource essential to life.

Keywords: Water privatization; Socio-environmental conflicts; Human rights to water; Water governance; Indigenous peoples.

1 INTRODUÇÃO

Em um cenário global de crescente estresse hídrico e mudanças climáticas, a gestão da água tornou-se um dos desafios mais críticos do século XXI (Rodrigues; Bhattacharya; Cabete; Soares, 2025). O Chile, frequentemente apresentado como um modelo de desenvolvimento na América Latina, representa um caso paradigmático e único: é a única nação do mundo que submeteu seus recursos hídricos a um regime de privatização total (Correa-Parra; Vergara-Perucich; Aguirre-Nuñez, 2020). Essa abordagem, consolidada pelo Código de Águas de 1981, gerou um paradoxo profundo. Por um lado, dados internacionais indicam que o país possui um dos maiores índices de acesso a serviços de água potável da América Latina (Correa-Parra; Vergara-Perucich; Aguirre-Nuñez, 2020). Por outro, essa fachada esconde uma realidade local marcada por graves conflitos socioambientais, desigualdade extrema no acesso ao recurso e uma crescente vulnerabilidade para comunidades rurais, povos indígenas e pequenos agricultores (Larraín e Poo, 2010; Siqueira; Magalhães; Iacomini, 2019).

A província de Petorca, por exemplo, tornou-se um símbolo da crise, onde a expansão da agroindústria de abacate drenou os aquíferos, deixando a população local dependente de caminhões-pipa para suprir suas necessidades básicas, enquanto as plantações são irrigadas intensivamente (Siqueira; Magalhães; Iacomini, 2019). Este artigo analisa os fragmentos desse modelo, investigando como a mercantilização de um bem essencial à vida gerou um cenário de injustiça hídrica e quais os caminhos possíveis para uma governança que priorize a água como um direito humano fundamental.

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, fundamentada na revisão bibliográfica interdisciplinar dos documentos fornecidos. A análise documental de marcos político-normativos, como o Código de Águas de 1981 e legislações correlatas, será empregada para contextualizar a gênese do mercado hídrico chileno. A metodologia de Mapeamento de Atores Clave (MAC) será utilizada para identificar e analisar o papel e a incidência dos diferentes stakeholders — Estado, empresas, comunidades e sociedade civil — nas dimensões de governabilidade, planejamento e gestão dos recursos hídricos (Chong; Moreno; Orellana, 2022). Fontes primárias, como os relatos de campo e entrevistas presentes nos anexos, serão cruciais para incorporar a perspectiva das comunidades afetadas (Santos, 2013). Para quantificar a disparidade na distribuição dos direitos de água, será aplicado o coeficiente de Gini, conforme a metodologia apresentada por Correa-Parra; Vergara-Perucich; Aguirre-Nuñez (2020).

2 O CÓDIGO DE ÁGUAS DE 1981 E A GÊNESE DO MERCADO HÍDRICO

A história da gestão da água no Chile é marcada por profundas transformações estruturais, especialmente a partir do final do século XX. Antes da década de 1980, os recursos hídricos no país eram tradicionalmente considerados bens de domínio público, cabendo ao Estado o papel central na sua regulação, uso e distribuição. Essa concepção, amplamente compartilhada por diversos países, refletia a ideia de que a água, como bem essencial à vida e ao equilíbrio dos ecossistemas, deveria estar sob guarda pública e ser gerida segundo critérios de interesse coletivo (Larraín e Poo, 2010).

No entanto, esse paradigma sofreu uma ruptura drástica com o golpe militar de 1973 e a subsequente consolidação de um regime autoritário liderado por Augusto Pinochet. O novo governo, fortemente influenciado pelas ideias neoliberais dos "Chicago Boys" — economistas formados na Universidade de Chicago sob a orientação de Milton Friedman — promoveu uma ampla reestruturação do papel do Estado na economia. Essa reestruturação incluiu a privatização de serviços públicos, a flexibilização de direitos sociais e a criação de mercados para bens antes considerados públicos, como a água.

Nesse contexto, o Código de Águas de 1981 representou um marco histórico e simbólico dessa guinada liberal. Promulgado durante o auge da ditadura militar, o Código foi concebido com o objetivo de transformar a água em um ativo econômico plenamente inserido na lógica de mercado. Tal legislação instituiu um modelo de gestão

hídrica sem paralelo no mundo, caracterizado pela mercantilização radical do recurso e pela retirada do Estado de seu papel tradicional de garantidor do acesso equitativo à água (Correa-Parra; Vergara-Perucich; Aguirre-Nuñez, 2020; Siqueira; Magalhães; Iacomini, 2019).

Uma das inovações mais significativas introduzidas pelo Código foi a separação entre a propriedade da terra e os direitos sobre a água. A partir desse dispositivo legal, tornou-se possível que o direito ao uso da água fosse completamente dissociado da posse da terra pela qual essa água corre ou é extraída. Com isso, um proprietário de terras poderia não ter qualquer direito de uso sobre a água que atravessa sua propriedade, enquanto um terceiro, sem vínculo territorial com o local, poderia deter legalmente tais direitos. Essa dissociação criou um mercado de ativos hídricos, no qual os direitos sobre a água passaram a ser autônomos, negociáveis e completamente independentes do território (Correa-Parra; Vergara-Perucich; Aguirre-Nuñez, 2020).

Outro ponto fundamental do Código foi a gratuidade e a perpetuidade dos direitos de água concedidos pelo Estado. Ao longo da década de 1980, indivíduos e empresas passaram a receber, sem custo algum, concessões de uso de água com validade indefinida no tempo, ou seja, perpétuas. Tais concessões transformaram um bem comum, essencial à vida, em patrimônio privado. Essa medida permitiu que o acesso à água fosse regido exclusivamente pelas forças de mercado, desconsiderando sua função social, seu valor ecológico e sua importância para a manutenção da vida e dos territórios tradicionais (Larraín e Poo, 2010; Boso; Millán; Galvis, 2023).

A mercantilização dos direitos hídricos, portanto, não foi um subproduto, mas sim um objetivo deliberado do novo marco legal. Ao serem considerados bens de capital, os direitos de uso da água passaram a ser tratados como qualquer outro ativo econômico: podiam ser comprados, vendidos, arrendados ou utilizados como garantia em operações financeiras. Na prática, criou-se um mercado hídrico altamente especulativo, onde agentes econômicos com maior capacidade de investimento puderam adquirir grandes volumes de direitos de água com fins lucrativos, muitas vezes sem sequer utilizarem efetivamente o recurso (Correa-Parra; Vergara-Perucich; Aguirre-Nuñez, 2020).

Essa lógica resultou em um fenômeno crescente de concentração dos direitos de uso da água nas mãos de poucos atores, geralmente grandes corporações nacionais e estrangeiras. Um exemplo emblemático é o da empresa energética ENDESA, que chegou a controlar cerca de 81% dos direitos de aproveitamento de água não

consuntivos (ou seja, que não consomem o recurso, como no caso das hidrelétricas) em todo o território chileno (Larraín e Poo, 2010). Essa concentração também se reproduziu em outros setores estratégicos da economia chilena, como a mineração – altamente dependente de água – e a agroindústria de exportação, especialmente no cultivo de frutas e vinhos para o mercado externo.

A consequência direta dessa configuração foi a redução do papel do Estado na gestão do recurso, limitando-se à simples concessão de direitos de uso e perdendo, na prática, a capacidade de regulação efetiva sobre o consumo, a distribuição e os impactos socioambientais decorrentes da exploração hídrica. Conforme observam Correa-Parra, Vergara-Perucich e Aguirre-Nuñez (2020), a gestão deste recurso se orientaria às possibilidades de sua comercialização e aquisição, sem regulação estatal, sendo que o Estado, por sua parte, teria um papel na designação dos direitos de uso, mas sem a capacidade efetiva de controlar ditos usos.

O modelo chileno de gestão hídrica, portanto, tornou-se símbolo de um processo de despolitização e desdemocratização do acesso à água, em que os critérios de justiça social e sustentabilidade ecológica foram subordinados à lógica do lucro. Como destaca Larraín (2010), esse processo resultou em uma profunda dissociação da água em relação à sua função social, ambiental e comunitária. A transformação da água em mercadoria contribuiu não apenas para agravar as desigualdades no acesso ao recurso, mas também para aprofundar conflitos territoriais e ecológicos em diversas regiões do país, especialmente em contextos de escassez hídrica e mudança climática.

3 IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS E A LUTA POR JUSTIÇA HÍDRICA

A promulgação do Código de Águas, no contexto da ditadura militar chilena, produziu impactos profundos não apenas na estrutura legal da gestão hídrica, mas também na vida cotidiana de milhares de pessoas, especialmente das populações mais vulneráveis. A nova legislação, ao institucionalizar um mercado de direitos hídricos baseado em concessões gratuitas, perpetuadas e mercantilizadas, rompeu com a tradição do uso comunitário da água e transformou um bem comum em ativo financeiro. O resultado foi uma reconfiguração do acesso ao recurso, marcada por intensas desigualdades, conflitos territoriais e uma profunda crise socioambiental (Larraín e Poo, 2010; Correa-Parra; Vergara-Perucich; Aguirre-Nuñez, 2020).

Essa transformação afetou de maneira assimétrica os diferentes setores da sociedade chilena. De um lado, grandes conglomerados empresariais – especialmente dos setores minerador, energético e agroexportador – passaram a acumular enormes volumes de direitos de uso da água, assegurando a expansão de seus empreendimentos e consolidando posições dominantes em áreas estratégicas da economia nacional. Do outro lado, as comunidades locais, camponesas, rurais e, de forma ainda mais crítica, os povos indígenas, foram sistematicamente marginalizados. Para essas populações, o novo regime legal significou a intensificação da escassez hídrica, a contaminação dos recursos naturais e, em muitos casos, o colapso de modos de vida baseados na convivência harmônica com os ecossistemas (Larraín e Poo, 2010; Siqueira; Magalhães; Iacomini, 2019).

Entre os grupos mais diretamente impactados estão os povos indígenas chilenos, como os Mapuche-Huilliche, ao sul, e os Aymara, ao norte. Para essas comunidades, a água não representa apenas um recurso utilitário, mas sim um elemento sagrado, carregado de significados espirituais e culturais profundos. A água, chamada *leufu* ou *puri*, é compreendida como "o sangue de *Ñuke Mapu* (Mãe Terra)" (Foerster, 1993), sendo parte indissociável da vida, da ancestralidade e da identidade coletiva. Na cosmovisão indígena, a natureza é vista como um organismo vivo e interdependente, onde tudo está conectado, sendo habitada por entidades espirituais como os Ngenko – espíritos guardiões das águas. Nesse sentido, o modelo de mercantilização e extração intensiva da água entra em conflito direto com as concepções indígenas de território e equilíbrio ecológico, gerando resistência, mobilizações e, por vezes, criminalização dos defensores desses direitos (Santos, 2013).

Diversos episódios ilustram os impactos desse modelo nos territórios indígenas. Um dos casos mais emblemáticos ocorre no sul do país, onde os projetos hidrelétricos da empresa SN Power avançaram sobre os territórios Mapuche-Huilliche, desconsiderando os vínculos espirituais e históricos das comunidades com os rios afetados. A imposição desses projetos, muitas vezes com aval estatal, tem gerado forte resistência local, incluindo protestos, ações judiciais e reivindicações de autonomia sobre os bens naturais (Santos, 2013). No extremo norte, os povos Aymara enfrentam desafios semelhantes, especialmente devido à extração intensiva de água pelas empresas mineradoras. A companhia Collahuasi, por exemplo, tem sido alvo de denúncias por explorar recursos hídricos em áreas tradicionalmente utilizadas pelas comunidades indígenas, ameaçando ecossistemas frágeis como os bofedales, zonas úmidas alto-

andinas essenciais para a manutenção da biodiversidade e da cultura local (Larraín e Poo, 2010).

Um caso paradigmático dessa tensão ocorreu na comunidade de Cancosa, onde a mineradora Cerro Colorado, subsidiária da multinacional BHP Billiton, realizou a extração contínua de água subterrânea por anos. Essa atividade levou à secagem de lagoas, nascentes e mananciais, comprometendo não apenas o abastecimento, mas todo o modo de vida tradicional. Como consequência, grande parte da população local foi obrigada a migrar, rompendo com seus vínculos territoriais e provocando um verdadeiro processo de desintegração comunitária (Larraín e Poo, 2010). Esse tipo de deslocamento forçado, causado por pressões ambientais e econômicas, evidencia a face mais cruel da desigualdade hídrica no Chile: enquanto as grandes empresas operam com ampla liberdade, as comunidades locais são relegadas à invisibilidade institucional.

Outro exemplo dramático da injustiça hídrica no Chile é o caso da província de Petorca, situada na região de Valparaíso. Ali, a expansão acelerada do agronegócio – especialmente voltado à produção de abacates para exportação – gerou o colapso dos rios e aquíferos da região. Enquanto os grandes empreendimentos agrícolas continuavam a acessar livremente volumes significativos de água, a população local foi gradualmente excluída desse sistema, ficando sem água para consumo humano básico, higiene e agricultura de subsistência. A situação chegou a tal ponto que muitas comunidades passaram a depender exclusivamente do fornecimento de caminhões-pipa, uma solução precária e instável que não resolve a raiz do problema (Siqueira; Magalhães; Iacomini, 2019).

Além da escassez, a contaminação das fontes de água representa outro grave impacto do modelo chileno. A atividade industrial e mineradora, ao longo das décadas, provocou diversos episódios de degradação ambiental. O caso da baía de Chañaral é particularmente simbólico. Por mais de cinquenta anos, a região recebeu toneladas de rejeitos tóxicos oriundos da Codelco – maior empresa estatal de mineração do cobre – e de sua antecessora, a Andes Copper Mining Company. O despejo contínuo de resíduos industriais diretamente no mar transformou a baía em um dos ambientes mais contaminados do planeta, destruindo completamente a vida marinha local, afetando a pesca artesanal e gerando graves problemas de saúde na população costeira (Larraín e Poo, 2010). Este desastre, embora conhecido, é um exemplo da omissão histórica do Estado diante dos interesses econômicos dominantes.

O papel do Estado chileno, nesse cenário, tem sido frequentemente questionado pelos estudiosos e pelos próprios movimentos sociais. Ao invés de atuar como mediador ou garantidor do direito à água, o Estado tem reiteradamente favorecido os interesses privados em detrimento das comunidades. A Direção Geral de Águas (DGA), principal órgão estatal responsável pela regulação hídrica, é alvo de severas críticas por conceder excessivos direitos de uso, muitas vezes sem estudos adequados de viabilidade, e por falhar na fiscalização do uso e cumprimento das normas ambientais (Larraín e Poo, 2010). Em diversos casos, a DGA não apenas ignorou as denúncias das populações afetadas, como também atuou de forma conivente com a expansão de empreendimentos em áreas protegidas ou territórios indígenas, mesmo diante de pareceres técnicos contrários de órgãos como a Corporación Nacional Forestal (CONAF).

A lógica que norteia as decisões estatais está fortemente marcada por uma concepção economicista, em que a água é tratada como recurso a ser explorado com vistas ao crescimento econômico, ignorando-se seus múltiplos significados sociais, culturais e ecológicos. Essa postura tem contribuído para ampliar as desigualdades e aprofundar os conflitos, evidenciando uma crise estrutural do modelo de gestão instituído pelo Código de Águas.

O grau de desigualdade no acesso à água no Chile pode ser quantificado com base em dados objetivos. Um estudo recente aplicou o coeficiente de Gini – ferramenta estatística utilizada para medir a desigualdade – à distribuição dos direitos de água de consumo superficial no país. O resultado foi alarmante: o índice alcançou 0,9537, extremamente próximo do valor máximo de 1, que indica desigualdade total (Correa-Parra; Vergara-Perucich; Aguirre-Nuñez, 2020). Em termos concretos, isso significa que apenas 1% dos atores registrados detém 79,02% do volume total de água disponível no sistema, demonstrando a concentração extrema e a exclusão estrutural que caracterizam o modelo chileno.

Diante desse cenário, diversas vezes têm se levantado em defesa da chamada justiça hídrica – um conceito que articula o direito ao acesso equitativo à água com a proteção ambiental, o respeito aos saberes tradicionais e o reconhecimento dos direitos coletivos dos povos indígenas e das comunidades locais. A luta por justiça hídrica no Chile, portanto, não é apenas uma questão técnica de regulação ou redistribuição, mas sim uma disputa política e ética sobre o tipo de sociedade que se deseja construir. Trata-

se de um embate entre um modelo centrado no lucro e na acumulação privada e uma perspectiva que valoriza a vida, a dignidade e o bem comum.

4 O PAPEL DO ESTADO E A GOVERNANÇA DA ÁGUA: ENTRE O NEOLIBERALISMO E A REDEMOCRATIZAÇÃO

Sob a égide da implementação de políticas neoliberais, o papel do Estado chileno na intrincada gestão dos recursos hídricos experimentou uma reconfiguração de magnitude sísmica. Se outrora a figura estatal se erigia como um ator central e proeminente na alocação estratégica e na proteção vigilante da água, concebida como um bem público essencial e inalienável, essa dinâmica sofreu uma metamorfose radical. O Estado, imbuído da nova filosofia econômica, gradualmente transmutou seu papel para o de um mero facilitador da dinâmica de mercado e um fiscalizador superficial de seu funcionamento interno. Conforme asseveram Chong, Moreno e Orellana (2022), *No caso chileno, o estado ha reducido su papel solo a fiscalizar y regular el funcionamiento del mercado del agua*. Essa declaração concisa encapsula a essência da mudança paradigmática, onde a gestão da água, outrora uma responsabilidade pública primordial, passou a ser crescentemente dominada pelas forças do mercado.

A pedra angular dessa transformação reside na promulgação da Constituição de 1980 e na subsequente instituição do Código de Águas de 1981. Juntos, esses instrumentos legais teceram um arcabouço jurídico robusto e intrincado que conferiu uma blindagem quase inexpugnável à propriedade privada sobre os direitos de exploração e uso da água. Essa arquitetura legal, concebida sob a égide de uma visão econômica específica, engendrou um cenário onde qualquer tentativa de reforma substancial da gestão hídrica se depara com obstáculos de natureza quase intransponível. A sacralização da propriedade privada dos direitos de água, inscrita na própria essência do sistema legal, erigiu uma barreira formidável contra iniciativas que visam reverter a lógica mercantil imposta ao recurso hídrico.

A trajetória da privatização dos serviços de saneamento básico, um processo que se desenrolou majoritariamente durante os governos democráticos que se sucederam à ditadura militar, veio a aprofundar de maneira significativa o modelo de gestão hídrica orientado pelo mercado. A transferência da responsabilidade pela gestão urbana da água para o domínio de grandes corporações transnacionais, com destaque para a atuação de

gigantes como Suez e Agbar (Larraín e Poo, 2010), representou um marco adicional na consolidação da lógica neoliberal no setor hídrico chileno. Essa movimentação, embora justificada sob o prisma da eficiência e da modernização, desencadeou uma série de consequências de amplo espectro para a sociedade.

Um dos resultados mais palpáveis e sentidos pela população foi o aumento exponencial e generalizado nas tarifas dos serviços de água. Essa elevação tarifária, conforme apontam Larraín e Poo (2010), catapultou os custos da água potável no Chile para o patamar mais elevado de toda a América Latina, impactando diretamente o poder de compra e o bem-estar de inúmeras famílias. O acesso a um recurso fundamental para a vida, outrora considerado um direito básico, tornou-se, sob a nova lógica de mercado, cada vez mais oneroso, expondo as vulnerabilidades de um modelo que prioriza o lucro em detrimento da equidade social.

Em um contexto global marcado por uma crescente crise hídrica, exacerbada de forma contundente pelos efeitos deletérios das mudanças climáticas, a situação no Chile se agrava ainda mais. A intensificação dos conflitos socioambientais, decorrentes da disputa por recursos hídricos cada vez mais escassos, escancara as fragilidades e as contradições do modelo de gestão vigente. A pressão por uma reformulação do sistema se intensifica à medida que a disponibilidade de água diminui e os impactos das mudanças climáticas se tornam mais evidentes e dramáticos.

No entanto, as tentativas de alterar a natureza jurídica da água, buscando reconceituá-la como um bem comum essencial à vida e à sustentabilidade do planeta, têm esbarrado em uma resistência obstinada e organizada. A proposta de reforma constitucional que visava designar a água como um "bem nacional de uso público", um passo fundamental para a reorientação da gestão hídrica, foi emblematicamente rejeitada pelo Senado chileno no ano de 2020. Essa rejeição contundente, conforme evidenciam Correa-Parra, Vergara-Perucich e Aguirre-Nuñez (2020), atesta a pujança e a influência dos interesses poderosos que se beneficiam diretamente da manutenção do status quo. Aqueles que prosperam sob o atual modelo de mercado exercem uma pressão considerável sobre o sistema político, dificultando a implementação de mudanças que possam comprometer seus lucros e sua posição privilegiada.

Diante desse cenário complexo e multifacetado, a governança hídrica chilena se encontra em uma encruzilhada crítica. O país permanece preso a um modelo de gestão de mercado que foi concebido e implementado há mais de quatro décadas, em um

contexto histórico e ambiental significativamente diferente do atual. No entanto, essa estrutura anacrônica se choca frontalmente com a urgência premente de garantir a sustentabilidade dos recursos hídricos a longo prazo e de promover a justiça social em um cenário marcado pela crescente escassez. A necessidade de repensar fundamentalmente a forma como a água é gerida no Chile se torna cada vez mais imperiosa, demandando um debate profundo e inclusivo sobre as prioridades e os valores que devem nortear a gestão desse bem essencial para a vida e para o futuro do país. A superação da inércia institucional e a capacidade de romper com o legado de um modelo neoliberal arraigado se apresentam como desafios cruciais para o Chile no século XXI.

5 O DIREITO HUMANO À ÁGUA E A NECESSIDADE DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL

O reconhecimento da água como um direito humano fundamental foi globalmente consolidado em 28 de julho de 2010, quando a Assembleia Geral das Nações Unidas, através da Resolução 64/292, declarou "o direito à água potável e limpa e ao saneamento como um direito humano que é essencial para o pleno gozo da vida e de todos os direitos humanos" (Moreira; Pereira, 2016). Este marco posiciona o acesso à água não como uma mercadoria, mas como uma prerrogativa universal. Contudo, a postura do Chile já se mostrava ambígua anteriormente, pois, embora mantivesse um modelo interno de privatização, o país foi um dos 25 Estados signatários de uma declaração pelo reconhecimento da água como direito humano no 5º Fórum Mundial da Água, em 2009 (Ferreira, 2019).

Este direito, classificado como um direito de terceira geração ou dimensão (direitos de fraternidade ou solidariedade), transcende o indivíduo e se volta para a coletividade, conectando-se diretamente à saúde, à vida digna e a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (Moreira e Pereira, 2016). A privatização e mercantilização da água, como ocorre no Chile, entram em rota de colisão com essa perspectiva. Ao transformar a água em um produto com valor econômico, "você está dizendo ao pobre que o mesmo não tem direito à vida, pois sem água, não há vida" (Shiva, 2013, citado em Moreira e Pereira, 2016). O modelo de mercado, focado no lucro, inerentemente

gera exclusão, pois o acesso passa a ser determinado pelo poder aquisitivo, e não pela necessidade humana.

A experiência latino-americana, como a "guerra da água" em Cochabamba, Bolívia, onde a população se insurgiu contra a privatização dos serviços hídricos, demonstra a insustentabilidade social de tais modelos (Moreira e Pereira, 2016). A resposta a esses processos tem sido um fortalecimento do chamado neoconstitucionalismo latino-americano, com países como Bolívia, Equador e Uruguai consagrando em suas constituições a água como um direito fundamental e um bem público, cuja gestão não pode ser privatizada (Moreira e Pereira, 2016).

A superação do modelo chileno exige, portanto, uma transformação social profunda, que comece por redefinir a água como um bem comum, e não como uma mercadoria. Isso implica a necessidade de uma governança hídrica mais democrática e participativa, onde as comunidades locais e os povos indígenas tenham voz ativa nos processos decisórios (Lazzeres, 2024). É imperativo que o Estado reassuma seu papel de garantidor do bem comum, promovendo políticas públicas que assegurem a equidade no acesso, a proteção dos ecossistemas e a sustentabilidade das fontes hídricas para as presentes e futuras gerações. Somente assim será possível alinhar a gestão da água no Chile ao imperativo ético e jurídico de tratá-la como um direito humano fundamental.

A mobilização em torno do acesso à água potável e o perigo da contaminação de corpos d'água tem recebido atenção desde 1962, como observado na obra "Primavera Silenciosa". A Organização das Nações Unidas (ONU) declarou a Década Internacional de Abastecimento de Água Potável e Saneamento (1981-1990). Em 2010, a Assembleia Geral da ONU declarou a água limpa e segura e o saneamento como um direito humano essencial, o que foi reafirmado em 2013 e 2015. A temática da água é valorizada no contexto internacional, associada aos direitos humanos, e levanta a questão de como integrar efetivamente a valorização da água com o direito humano à água.

O conceito de segurança hídrica, relativamente recente, surgiu em 2000, apresentado pela Global Water Partnership (GWP) e o World Water Council. No entanto, Cook e Bakker (2012) indicaram que o termo pode ter surgido em 1999, com Witter e Whiteford. Para Witter e Whiteford (1999), segurança hídrica é ter quantidade e qualidade de água suficientes, a preço acessível, para atender necessidades de curto e longo prazo, e proteger a saúde, segurança, bem-estar e capacidade produtiva de famílias e comunidades. A GWP (2000) adicionou a proteção ambiental à definição,

visando uma vida limpa, saudável e produtiva. Swaminathan (2001) estruturou a segurança hídrica em três componentes: bem-estar das pessoas, sustentação do setor produtivo e manutenção dos ecossistemas. Cheng; Yang; Wei; Zhao (2004) adicionaram a prevenção de desastres, como secas e inundações. Grey e Sadoff (2007) enfatizaram a prevenção de desastres com um certo nível de risco. A formulação atual da UN-Water (2013) inclui a capacidade de uma população para assegurar acesso sustentável a água de qualidade aceitável para subsistência, bem-estar e desenvolvimento socioeconômico, proteção contra poluição e desastres, e preservação dos ecossistemas em um clima de paz e estabilidade política. Esta última conceituação adiciona o aspecto geopolítico, relacionado a conflitos por acesso à água e conflitos intergovernamentais em bacias transfronteiriças.

A gênese do discurso do direito à água remonta à Conferência de Mar del Plata em 1977, na Argentina, que declarou o direito ao acesso à água potável para necessidades básicas. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) da ONU, em 2002, afirmou que o direito humano à água é indispensável para a dignidade humana e pré-requisito para outros direitos humanos. Isso pavimentou o caminho para o reconhecimento da água e saneamento como direito humano pela Assembleia Geral da ONU em 2010. O CDESC, em seu Comentário Geral n. 15, obriga os Estados-Partes a eliminar a discriminação no acesso à água, assegurando a alocação de recursos e investimentos para todos os membros da sociedade, e suprimindo aqueles sem meios suficientes. O direito à água, segundo o CDESC, contém liberdades e direitos interdependentes, incluindo manter acesso a recursos hídricos existentes e estar livre de discontinuidades arbitrárias ou contaminação.

Um ponto de destaque do Comentário Geral n. 15 do CDESC é que a água deve ser tratada como um bem social e cultural, e não principalmente como um bem econômico. Isso se contrapõe à ideia da Declaração de Dublin de 1992 e se aproxima da Declaração da 4ª Cúpula do P7 de 2000, que afirma ser a água um "bem comum". O CDESC defende a proteção do acesso de povos indígenas e comunidades nômades e rurais à água em suas terras e territórios. Há interconexões entre a segurança hídrica e o direito humano à água. A segurança hídrica, em sua última versão (UN-WATER, 2013), tem cinco componentes: necessidades básicas, produção/desenvolvimento econômico, proteção dos ecossistemas, proteção/prevenção de risco de desastres, e independência e estabilidade geopolítica. A conexão entre o direito humano à água e o primeiro componente da segurança hídrica (necessidades básicas) é evidente, relacionando-se à

água segura para consumo. O Comentário n.15 explicita que a água potável previne mortes por desidratação, reduz doenças e serve para consumo, cozinha e higiene.

A conexão com o segundo componente (produção/desenvolvimento econômico) é muitas vezes negligenciada, mas o direito humano à água para atividades produtivas está presente no Comentário Geral n.15, com ênfase em grupos vulneráveis. O Comentário Geral n.15 também é claro sobre a necessidade de proteger os ecossistemas, especialmente os aquáticos, contra a poluição, pois água poluída compromete a saúde e outros direitos humanos, como o direito à saúde e bem-estar. A Agenda 21, aprovada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992, recomendou a preservação das funções hidrológicas, biológicas e químicas dos ecossistemas. A Declaração da 4ª Cúpula do P7 (2000) defende que a água é uma fonte de vida insubstituível, à qual todos os seres vivos têm direito, e sua conservação é uma responsabilidade coletiva fundamental.

A mesma declaração complementa que culturas que protegem a água como bem comum precisam ser protegidas e reinventadas. A Declaração da 4ª Cúpula do P7 e o Comentário Geral n.15 do CDESC convergem na preocupação com o respeito à cultura e o acesso à água pelas comunidades tradicionais e indígenas, valorizando o componente de independência na segurança hídrica. A independência, nesse contexto, significa minimizar relações de dependência por meio de cooperação interbacias e intrabacias hidrográficas. O quarto princípio da Declaração da 4ª Cúpula do P7 (2000) afirma que a água deve contribuir para a solidariedade entre comunidades, países, sociedades, gerações e sexos, e que a desigualdade na distribuição de recursos hídricos não deve ser usada como fator de poder.

O Comentário Geral n.15 afirma que os Estados-Partes devem adotar estratégias para assegurar água suficiente e segura para as gerações atuais e futuras, incluindo a avaliação de impactos de ações que afetam a disponibilidade de água e os ecossistemas, e o desenvolvimento de mecanismos de resposta a emergências. Essas preocupações sinalizam uma integração com o componente de segurança hídrica que trata da proteção e prevenção de riscos de desastres.

Todas essas interações explicitam que o direito humano à água e a segurança hídrica estão intimamente imbricados, ambos com uma visão integrada e sistêmica da problemática. Van Beek e Arriens (2014) assinalaram uma relação simbiótica entre segurança hídrica e gestão integrada de recursos hídricos, sendo a primeira a meta e a

segunda os meios para alcançá-la. No entanto, a interação simbiótica maior se situa entre a segurança hídrica, como meta geral guiada pelo direito humano à água, e a gestão integrada de recursos hídricos como meio para o alcance da situação desejada.

A Declaração da 4ª Cúpula do P7 (2000) também destaca que a água é uma questão de cidadania e democracia. Movimentos sociais, como o Science for the People (SFTP, 1983), pautaram a temática da água desde cedo. A "Guerra das Águas" em Cochabamba, Bolívia, é um caso emblemático da luta pela justiça da água. Os aumentos tarifários e os serviços precários após a privatização em Cochabamba levaram à emergência de um movimento político que exigiu o reconhecimento do direito humano à água e ao saneamento. A análise do conflito em Cochabamba remete a um novo contexto de neoliberalismo verde, que sugere que o gerenciamento corporativo pode melhorar o serviço, a conservação e gerar lucros. Essa visão converge com a Declaração de Dublin de 1992, que reconhece a água como um bem econômico. A mercantilização da água tem sido questionada como afronta ao direito humano à água.

O debate sobre o direito à água e os conflitos socioambientais tem se ampliado. O IPEA, em parceria com a Rede Waterlat-Gobacit, publicou o livro "O direito à água como política pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica". A própria GWP, que tem os princípios da Declaração de Dublin como pilares, pode estar se abrindo para problematizar os conflitos socioambientais em torno do acesso à água e a defesa do direito humano à água. A GWP (2017) recomenda em seu novo Manual para professores uma atividade para refletir sobre a privatização dos serviços de água, usando como exemplo a "Guerra das Águas" de Cochabamba.

A Declaração de Dublin (1992) aduz a participação como princípio, mas questiona-se a natureza dessa participação. Santos e Saito (2006) abordam a relação entre democracia e direito humano à água, reportando-se à Campanha da Fraternidade da CNBB, que defendeu a água como direito humano e fonte de vida. Em Saito (2018), há o apontamento que, o Uruguai foi o primeiro país a declarar em sua Constituição que a água é um direito fundamental.

CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS SOBRE A INDISPONIBILIDADE DA ÁGUA

A privatização da água, sob uma ótica teórica crítica, representa um equívoco fundamental ao tratar um bem essencial à vida como uma mera mercadoria. A partir das

postulações de Luigi Ferrajoli, a água deve ser compreendida como um "bem fundamental", cuja característica principal é ser indisponível, ou seja, "inalienável e inviolável, e conseqüentemente, subtrai-lo do mercado e do arbítrio das decisões políticas" (Cademartori; Cademartori, 2016). Essa classificação não é apenas uma formalidade jurídica, mas uma barreira conceitual contra a lógica da mercantilização. Ao definir a água como fundamental, nega-se a sua natureza como um bem patrimonial, que é objeto dos direitos de propriedade e, portanto, passível de compra e venda. A transformação da água em mercadoria insere seu fornecimento na lógica de um "crescimento alienado", que deixa um número incontável de pessoas "à mercê dos humores da economia, colocando em risco a sua qualidade de vida" (Cademartori; Cademartori, 2016).

Este processo de mercantilização é frequentemente justificado por uma narrativa dominante que, sob o pretexto de uma "crise hidrológica", promove a gestão técnica e a eficiência de mercado, reduzindo o debate a "termos de preços e tarifas" (Cademartori; Cademartori, 2016). Esta abordagem, que Jamie Linton (2010) descreve como a era da "água moderna", estabelece um paradigma no qual a gestão do recurso é despida de seu conteúdo social e ecológico para se tornar um problema puramente técnico e econômico. Contudo, essa aparente neutralidade técnica mascara profundas "relações de poder", servindo para legitimar a acumulação em um sistema que favorece interesses privados em detrimento do bem comum. A suposta necessidade de privatizar, muitas vezes impulsionada por instituições financeiras internacionais como o Banco Mundial e a OMC, se baseia na premissa de que a gestão pública é inerentemente "ineficiente" e "corrupta", um argumento que pavimenta o caminho para a transferência de um bem público para o controle privado (Cademartori; Cademartori, 2016).

O economista Pedro Arrojo Agudo reforça essa crítica ao desmistificar a lógica do mercado aplicada à água. Ele argumenta que a liberalização dos serviços hídricos não gera uma livre concorrência no mercado, mas sim uma concorrência pelo mercado, o que resulta na criação de monopólios naturais, frequentemente operados por empresas transnacionais que "blindam" o espaço conquistado (Cademartori; Cademartori, 2016). Para Arrojo, a questão é clara: o mercado é uma ferramenta inadequada para a gestão de um direito, pois ele não foi projetado para garantir o acesso universal, mas para atender a quem pode pagar. Nas suas palavras, "o mercado é uma má ferramenta, porque não oferece serviços de acesso universal, mas sim serviços a quem paga, a seus clientes" (Cademartori; Cademartori, 2016). Essa dinâmica transforma cidadãos em

consumidores e o direito à água em um privilégio condicionado à capacidade de pagamento, aprofundando a exclusão social e a vulnerabilidade das populações mais pobres.

A superação desse modelo exige, portanto, a reafirmação da água como um direito humano fundamental e a construção de um novo paradigma de governança. As propostas de Ferrajoli e Arrojo Agudo oferecem alternativas concretas. Ferrajoli sugere um tríplice estatuto jurídico para a água: um "mínimo vital" acessível gratuitamente a todos, uma quantidade excedente sujeita a taxaço progressiva e a proibição de desperdício acima de um limite máximo (Cademartori; Cademartori, 2016). De forma complementar, Arrojo propõe uma classificação baseada em "água-vida" (um direito humano), "água-cidadania" (para o interesse geral) e "água-negócio" (para fins econômicos), onde os usos produtivos devem ser taxados para subsidiar o acesso universal. Ambas as visões convergem na necessidade de uma gestão pública, democrática e participativa, que coloque a garantia da vida e da dignidade humana como prioridade absoluta, estabelecendo limites claros ao avanço do mercado sobre um recurso do qual todos dependem.

CONCLUSÃO

O modelo chileno de privatização da água, concebido sob a égide de um neoliberalismo radical, representa um experimento cujas fraturas são hoje inegáveis. Embora possa apresentar indicadores macroeconômicos de eficiência, a análise aprofundada revela um sistema que perpetua a desigualdade, gera conflitos socioambientais e compromete a sustentabilidade de um recurso vital. A extrema concentração dos direitos hídricos, evidenciada por um coeficiente de Gini alarmante, não é um mero dado estatístico, mas a expressão quantitativa de uma política que despojou comunidades rurais e povos indígenas, submetendo sua sobrevivência e cultura à lógica do mercado.

Os conflitos em Petorca, nos territórios Aymara e Mapuche-Huilliche, e em tantas outras bacias hidrográficas do país, não são casos isolados, mas sintomas de uma falha estrutural. Demonstam a incompatibilidade entre a mercantilização da água e a visão dos povos originários, que a concebem como um elemento sagrado e parte de sua

identidade territorial. Evidenciam também a vulnerabilidade dos pequenos agricultores e das populações rurais diante do poderio econômico de grandes corporações.

O Estado chileno, ao adotar um papel subsidiário e de fiscalizador de um mercado que ele mesmo criou, tem falhado em sua obrigação primordial de garantir o bem comum e proteger os direitos fundamentais de seus cidadãos. A persistência do Código de Águas de 1981, mesmo diante da crise climática e da crescente evidência de seus impactos negativos, aponta para a necessidade urgente de uma reforma estrutural.

O caminho a seguir exige mais do que ajustes marginais. Requer uma redefinição do paradigma, alinhando a legislação e as políticas públicas chilenas ao reconhecimento internacional da água como um direito humano fundamental. A transformação passa por fortalecer a governança hídrica, assegurando a participação efetiva das comunidades, promovendo a justiça distributiva e reconhecendo a água como um bem comum, cuja gestão deve priorizar a vida e a dignidade humana acima do lucro. O caso do Chile serve como uma advertência crucial: a gestão da água não é apenas uma questão técnica ou econômica, mas um imperativo ético e um pilar para a construção de uma sociedade verdadeiramente justa e sustentável.

REFERÊNCIAS

BOSO, Álex; MILLÁN, María Fernanda; GALVIS, Luz Karime Sánchez. Gobernanza comunitaria de sistemas de agua potable rural en un contexto altamente privatizado: reflexiones a partir de caso de estudio en La Araucanía, Chile. *Agua y Territorio*, n. 23, p. 297-312, jan./jun. 2024.

CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de; CADEMARTORI, Sergio Urquhart. Repensando a teoria e a prática do direito à água. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 69, p. 133-160, jul./dez. 2016.

CARSON, R. *Primavera silenciosa*. São Paulo: Gaia, 2010.

CDESC-Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas. General Comment, Gênova: CDESC, n. 15, 11-29 nov. 2002. Disponível em: http://www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/CESCR_GC_15.pdf. Acesso em: jul. 2025.

CHENG, J.; YANG, X.; WEI, C.; ZHAO, W. Discussing water security. *China Water Resources*, v. 1, p. 21-23, 2004.

CHONG, Andrea Bianca; MORENO, Rebeca; ORELLANA, Arturo. La privatización de los servicios de agua en Latinoamérica: el contexto político-normativo y las perspectivas para Brasil, Chile y México. *Revista PLANEO*, n. 45, p. 1-13, dez. 2022.

COOK, C.; BAKKER, K. Water security: debating an emerging paradigm. *Global Environmental Change*, v. 22, n. 1, p. 94-102, 2012. doi:10.1016/j.gloenvcha.2011.10.011

CORREA-PARRA, Juan; VERGARA-PERUCICH, José Francisco; AGUIRRE-NUÑEZ, Carlos. Water Privatization and Inequality: Gini Coefficient for Water Resources in Chile. *Water*, v. 12, n. 12, p. 3369, dez. 2020.

CÚPULA DO P7. Water, a right to life: Declaration of the 4th P7 summit of the world's seven poorest countries. Bruxelas: Parlamento Europeu, 7 a 10 de Junho de 2000. Disponível em: <<http://www.h2o.net/enjeux-conferences/l-eau-droit-de-vie-au-21eme-siecle/page-2.htm>>. Acesso em: jul. 2025.

FERREIRA, Luciane. O direito à água e a necessidade de proclamá-lo direito humano. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação em Direitos Humanos na América Latina) - Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2019.

FOERSTER, Rolf. Introducción a la religiosidad mapuche. Santiago: Editorial Universitaria. 1993.

GREY, D.; SADOFF, C. Sink or swim? Water security for growth and development. *Water Policy*, v. 9, n. 6, p. 545-571, 2007.

GWP-GLOBAL WATER PARTNERSHIP. Towards water security: a framework for action. Estocolmo: GWP, 2000.

ICWE-INTERNATIONAL CONFERENCE ON WATER AND THE ENVIRONMENT. The Dublin statement on water and sustainable development. Dublin, Irlanda, 31 de janeiro de 1992. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/h2o-dub.htm>>. Acesso em: jul. 2025.

LARRAÍN, Sara; POO, Pamela (org.). Conflictos por el Agua en Chile: Entre los Derechos Humanos y las Reglas del Mercado. 1. ed. Santiago: Programa Chile Sustentable, 2010.

LAZZERES, Daniele de Oliveira. Governança e justiça hídrica: perspectivas para mitigação de conflitos e vulnerabilidades socioambientais pelo acesso a água. In: Natureza, Povos e Clima na Sociedade de Risco. [S.l.: s.n.], 2024. p. 41-62.

MOREIRA, Amanda Oliveira da Câmara; PEREIRA, Carlos André Maciel Pinheiro. Privatização das águas: uma análise na perspectiva latino americana a partir dos direitos humanos fundamentais. FIDES, Natal, v. 8, n. 2, p. 211-227, jul./dez. 2016.

RODRIGUES, José Noronha et al. Water diplomacy: an important tool for climate change mitigation and sustainable development. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 16, n. 1, p. 1-28, jan./abr. 2025.

SAITO, Carlos Hiroo. Segurança hídrica e direito humano à água. In: RUSCHEINSKY, Aloisio; CALGARO, Cleide; WEBER, Thadeu (Orgs.). Ética, direito socioambiental e democracia. Caxias do Sul: Educus, 2018.

SANTOS, Irenilda Ângela dos; SAITO, Carlos Hiroo. A mitificação da participação social na política nacional de recursos hídricos – gênese, motivação e inclusão social. Geosul, Florianópolis, v. 21, n. 42, p 7-27, 2006.

SANTOS, Thiago Arruda Ribeiro dos. As águas de Rupumeica - Um estudo de caso sobre a territorialidade Mapuche-huilliche e a privatização das águas no Chile. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

SFTP-SCIENCE FOR THE PEOPLE. Special Water Issue. Science for the People, v. 15, n. 4, 1983.

SIQUEIRA, Ana Carolina de Carvalho; MAGALHÃES, Rodrigo Dias Paes; IACOMINI, Vanessa. Privatização dos recursos hídricos no Chile e sua prevalência sobre o direito fundamental à água. Brazilian Journal of Animal and Environmental Research, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 846-849, abr./jun. 2019.

SWAMINATHAN, M., 2001. Ecology and equity: Key determinants of sustainable water security. Water Science and Technology, v. 43, n. 4, p. 35-44, 2001.

THALMEINEROVA, D. (ED.) et al. IWRM Toolbox Teaching Manual. Estocolmo: Global Water Partnership, 2017. Disponível em: <http://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/references/iwrm_teaching_manual.pdf>. Acessado em: 25 jul. 2025.

UN-WATER. Water security and the global water agenda. Gênova: UN-Water, 2013. Disponível em: <http://www.unwater.org/app/uploads/2017/05/analytical_brief_oct2013_web.pdf>. Acessado em: 25 jul. 2025.

VAN BEEK, E.; ARRIENS, W. L. Water security: putting the concept into practice. TEC background paper, n.20. Estocolmo: Global Water Partnership, 2014.

WITTER, S.G.; WHITEFORD, S. Water security: the issues and policy challenges. International Review of Comparative Public Policy, v. 11, p. 1-25, 1999.



TÉCNICAS DE NEGOCIAÇÃO TRABALHISTA DURANTE E APÓS A PANDEMIA(COVID-19) COMO FORMA DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS INDIVIDUAIS E COLETIVOS NO BRASIL

LABOR NEGOTIATION TECHNIQUES DURING AND AFTER THE PANDEMIC (COVID-19) AS A WAY TO RESOLVE INDIVIDUAL AND COLLECTIVE CONFLICTS IN BRAZIL

Adriana de Souza Araújo da Silva¹

Pedro Henrique Abreu Benatto²

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar a aplicabilidade de técnicas de negociação no âmbito Trabalhista como instrumento resolutivo de conflitos durante uma calamidade pública. O estudo investiga se a legislação emergencial ligada à pandemia (COVID-19) apresentou algumas soluções eficazes em prol da manutenção do vínculo empregatício e de renda, bem como se as flexibilizações foram diligentes perante os trabalhadores e empregadores. Realiza-se uma análise crítica sobre a negociação coletiva como um instrumento de equilíbrio dos contratos, e por fim, investiga-se as soluções eletrônicas introduzidas no Poder Judiciário como alternativa de resolução. Utiliza-se o método dedutivo, mediante a revisão bibliográfica e documental, por meio de artigos científicos, livros, a legislação e a jurisprudência sobre o tema. Dentre os vários resultados, conclui-se que a situação pandêmica deixou sequelas globais; nesse sentido, a sociedade e a área jurídica precisaram entender que nunca foi tão importante a capacidade de dialogar e buscar um equilíbrio entre as partes, o que fortalece os métodos alternativos para a solução de conflitos, potencializados em razão do coronavírus.

Palavras-chave: Técnicas de negociação; Negociação coletiva e individual; Sindicato; Flexibilização; Pandemia.

ABSTRACT

¹ Mestre pela Escola Paulista de Direito (EPD). Especialista em Direito do Trabalho pelo Legale Faculdade. Especialista em Direito Previdenciário com capacitação para o ensino no magistério superior pela Faculdade Damásio. MBA em Direito Agrário e Ambiental com capacitação para Ensino no magistério superior pelo Ibmec. Advogada.

² Doutor Em Direito pela FADISP . Mestre em Direito pelas FMU. Especialista em Direito do Trabalho pela EPD. Professor de Graduação e Pós Graduação. Advogado. <http://lattes.cnpq.br/6658259103066434>

This article aims to analyze the applicability of negotiation techniques in the Labor field as an instrument to resolve conflicts during a public calamity. The study investigates whether the emergency legislation linked to the pandemic (COVID-19) presented some effective solutions in favor of maintaining the employment relationship and income, as well as whether the flexibilities were diligent towards workers and employers. A critical analysis of collective bargaining as an instrument of balance of contracts is carried out, and finally, the electronic solutions introduced in the Judiciary as an alternative for resolution are investigated. The deductive method is used, through bibliographic and documentary review, through scientific articles, books, legislation and jurisprudence on the subject. Among the various results, it is concluded that the pandemic situation left global sequelae; in this sense, society and the legal area needed to understand that the ability to dialogue and seek a balance between the parties has never been more important, which strengthens alternative methods for conflict resolution, enhanced due to the coronavirus.

Key words: Negotiation techniques; Collective and individual bargaining; Trade union; Easing; Pandemic

1 INTRODUÇÃO

Existe muita discussão sobre o enfrentamento dos conflitos, eis que a convivência humana, desde os tempos antigos, sempre foi uma tarefa árdua; houve muitas vezes o predomínio em atingir-se o bem-estar adequado em detrimento dos direitos do outro. É importante frisar que a questão não é a existência do conflito si, mas a forma de governá-lo, cujo ponto dominante é a busca por uma resolução justa

Diante da calamidade pública que assolou o Brasil, os Poderes Executivo e Judiciário, os empresários, os empregados e os sindicatos patronais e dos trabalhadores tiveram de adaptar-se ao novo cenário, em que o comércio fechava as portas, a economia entrava em colapso, a população sofria com insalubridade e medo de perder tudo que conquistou com tanto sacrifício e suor, inclusive o seu bem maior, a vida; não podiam sair de suas casas para trabalhar, e ficaram isolados, tiveram de unir-se para a manutenção de emprego e dos negócios; negociaram a flexibilização das leis trabalhistas, e a aplicabilidade dos métodos consensuais judiciais e extrajudiciais para impor segurança jurídica, emocional e física aos brasileiros.

Inicialmente, investiga-se a negociação coletiva como método extrajudicial e adequado de resolução de conflitos coletivos no Brasil por considerar uma ferramenta essencial para a solução dos conflitos ou problemas que surgem entre o empregado e o empregador, por seu intermédio trabalhadores e empresários estabelecem as condições de trabalho, de remuneração, bem como todas as demais relações, mediante a

convenção coletiva de trabalho ou acordo coletivo, porém, passa-se a analisar a sua aplicabilidade à luz da Reforma Trabalhista.

No segundo capítulo abordar-se-á o direito coletivo também denominado como direito sindical, ou seja, cuja base é o sindicato, como uma das ferramentas que regula as relações intrínsecas da flexibilização das leis trabalhistas inerentes às medidas provisórias e à Reforma Trabalhista; identificar-se-á se a sua atuação durante e após a pandemia trouxe segurança jurídica para os trabalhadores nas negociações coletivas.

Nesse ensejo, percebe-se que no âmbito do Direito do Trabalho, o Governo Federal, ao promulgar as Medidas Provisórias n.ºs. 927 e 936 como medidas de caráter emergencial para a preservação do vínculo empregatício e de renda, nomeou os acordos individuais entre empregador e empregado como as técnicas de negociação do Direito do Trabalho, no enfrentamento da calamidade pública que assolou o País, a qual se passará a analisar no terceiro tópico se as medidas tomadas foram realmente efetivas a ponto de resguardar os direitos dos trabalhadores.

Como se notará no quinto capítulo do trabalho, trar-se-á uma análise breve sobre a Resolução n.º 358, 2 de dezembro de 2020, em seu Art. 1.º. Do Conselho Nacional de Justiça, que determinou que os tribunais deverão disponibilizar o sistema informativo para a resolução de conflitos por meio de conciliação ou mediação (SERIC) devido à pandemia (COVID-19), para investigar se a conciliação eletrônica é adequada ou equitativa à parte que não tem condições de comparecer em audiência *on-line* ser penalizada atualmente.

O presente estudo visa a analisar a recomendação do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) na adoção de instrumentos de conciliação, mediação e arbitragem nos conflitos individuais e coletivos durante e a pós a calamidade pública, como métodos autocompositivos.

Por derradeiro, apresenta-se as considerações finais sobre o estudo e as referências utilizadas para a construção do presente trabalho.

Utiliza-se o método dedutivo, por intermédio de uma abordagem qualitativa para produzir informações aprofundadas sobre o tema; quanto a natureza, trata-se de uma pesquisa aplicada, pois objetiva gerar conhecimentos da aplicação das técnicas de negociação trabalhista durante e após a pandemia (COVID-19) como forma de resolução de conflitos individuais e coletivos no Brasil; quanto ao procedimento, é uma pesquisa bibliográfica, mediante a revisão de obras e artigos científicos, bem como documental devido à revisão de textos legislativos, e visa também a extrair o devido

aprofundamento da importância das negociações individual e coletiva no âmbito trabalhista como função social e justiça social.

2 NEGOCIAÇÃO NO DIREITO DO TRABALHO

A negociação é um método extrajudicial e adequado de resolução de conflitos em que não há a participação de um terceiro interventor; as partes buscam a solução do conflito, denominada autocomposição direta, e pode ter auxílio de pessoas especializadas. Nesse sentido agracia Zapparolli:

[...] A negociação, como processo, pode ser realizada pelo próprio sujeito envolvido na disputa, um representante seu ou um terceiro que auxiliará os envolvidos a solucionarem a disputa ou demanda. Portanto, são as partes da negociação as pessoas com interesses, direta ou indiretamente, no resultado ou na solução da disputa posta, mediante um acordo³.

Nessa mesma seara esclarece Cahali⁴:

[...] Pela negociação, as partes tentam resolver suas divergências diretamente. Negociam com trocas de vantagens, diminuição de perdas, aproveitam oportunidades e situações de conforto...[...] Embora comumente se refira à negociação como método exercido pelos próprios interessados, nada impede que seja promovida por terceiros – os negociadores. Porém, neste caso, o terceiro não será um facilitador em benefício das partes, mas um representante de uma delas, e em nome desta defenderá os seus interesses. Ou seja, o terceiro comparece para negociar a melhor solução em favor daquele por quem atua.

Observa-se que na negociação as partes são arremetidas pela boa vontade de renunciar aos seus direitos em prol da conservação de uma boa relação futura. Não há na legislação brasileira lei específica que aborde a negociação; contudo, diante da ampla reforma da Consolidação das Leis do Trabalho, Lei nº. 13.467/2017, a palavra *negociação* ganhou destaque expressivo e tornou-se prevalente diante da legislação, o

³ Zapparolli, Célia Regina. Conciliação em Juízo: O que não é conciliar – Negociação, Mediação, Conciliação e Arbitragem. In: **Curso de Métodos Adequados de Solução de Controvérsias** (coords). Carlos Alberto de Salles, Marco Antônio Garcia Lopes Lorencini e Paulo Eduardo Alves da Silva. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 109.

⁴ CAHALI, Francisco José. **Curso de arbitragem**. 7. ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2018, p. 47.

que valorizou a norma constitucional que prevê as convenções e acordos coletivos de trabalho⁵.

A Lei nº. 13.467/2017 abriu uma gama de possibilidades de negociação que seriam anulados pela Justiça do Trabalho, no entendimento que não podiam contrariar a norma positivada. Atualmente, há a possibilidade de serem negociadas como: a jornada de labor, o banco de horas, o intervalo intrajornada, os planos de cargos, salários e funções, o teletrabalho, o regime sobreaviso, o trabalho intermitente, a remuneração por produtividade, e a participação nos lucros e resultados, entre outros⁶. Fica a critério das partes estabelecer condições, regras que atendam ao interesse de ambos e assegure a intervenção mínima da Justiça do Trabalho, desde que respeitados os direitos e as garantias legais.

A negociação é eficaz por seu cumprimento voluntário e sua construção da resolução dos conflitos serem propostas pelas partes envolvidas; porém, para essa adesão é preciso atentar-se sobre as técnicas de negociação ensinadas pela Escola de Havard⁷, que indica oito passos: primeiramente: focar nos interesses, e não nas posições; em segundo: separar a pessoa do problema; em terceiro: basear-se em critérios objetivos; em quarto: buscar ganhos mútuos; em quinto: saber ouvir e calar-se mais; em sexto: compartilhar informações; em sétimo: adquirir conhecimentos; e por último, oitavo: definir limites.

Deve-se considerar adicionalmente que na aplicação das técnicas de negociação as partes deixam de ser competidoras para tornarem-se beneficiárias de ganhos múltiplos, ao ouvir ponderações e expor os seus interesses reais, pois uma negociação transita entre sentimentos, medos, expectativas e frustrações; ou seja, caminha entre a emoção e o fato.

A negociação trabalhista deve basear-se em técnicas derivadas do modelo de Roger Fischer, William Ury e Bruce Patton, autores do projeto de Negociação de Havard, e pautada nos princípios que regem o Direito do Trabalho no Brasil, como o

⁵ PEREIRA, Ana Lucia. **A Arbitragem, Mediação e a Conciliação Nas Relações Trabalhistas: Sob a Perspectiva da Reforma Trabalhista**. Florianópolis: Habitus, 2021, p. 44.

⁶ PEREIRA, 2021, p. 44.

⁷ Sobre o tema: FISCHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como Chegar ao Sim como negociar acordos sem fazer concessões**. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

princípio da proteção⁸, o princípio da primazia da realidade⁹ e o princípio da irrenunciabilidade¹⁰.

Gislayne Garcia Orneles cita princípios adicionais que devem compor a negociação a partir do projeto de negociação de Harvard:

[...] Na negociação baseada em princípios, a partir do projeto de negociação de Harvard, utilizada como método de resolução de conflitos, em nosso entendimento, precisa também considerar a influência de outros dois princípios específicos de direito do trabalho que têm potencial de anular acordos realizados por meio de reanálise na Justiça do Trabalho.

[...] A negociação como método de solução de controvérsias, quando utilizada dentro do âmbito empresarial entre empregador e empregado, não poderá servir para usurpar, mitigar ou frustrar os direitos trabalhistas fixados em lei. Ao contrário, se respeitado o que prevê a legislação, poderá ser plenamente utilizada de acordo com as especialidades de cada ramo de atividade e de acordo com o nicho de seus empregados, respeitados os princípios da proteção, boa-fé, primazia da realidade irrenunciabilidade, havendo plena segurança jurídica para ambos os lados.¹¹

Nesse ensejo demonstrou-se que a negociação trabalhista deve proporcionar às partes segurança jurídica para firmarem acordos adequados e que produzam estabilidades negociais no âmbito extrajudicial, bem como deve ser movida pelo espírito de construção de soluções de harmonia saudável pautada na ética.

⁸ Princípio da proteção – Artigo 468 da CLT: Art. 468 - Nos contratos individuais de trabalho só é lícita a alteração das respectivas condições por mútuo consentimento, e ainda assim desde que não resultem, direta ou indiretamente, prejuízos ao empregado, sob pena de nulidade da cláusula infringente desta garantia. § 1º. Não se considera alteração unilateral a determinação do empregador para que o respectivo empregado reverta ao cargo efetivo, anteriormente ocupado, deixando o exercício de função de confiança. (Redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017). § 2º. A alteração de que trata o § 1º deste artigo, com ou sem justo motivo, não assegura ao empregado o direito à manutenção do pagamento da gratificação correspondente, que não será incorporada, independentemente do tempo de exercício da respectiva função. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017)

⁹ Princípio da primazia da realidade Artigo 9º da CLT: Serão nulos de pleno direito os atos praticados com objetivo de desvirtuar, impedir ou fraudar a aplicação dos preceitos na presente Consolidação.

¹⁰ Princípio da Irrenunciabilidade – Artigo 9º da CLT: Serão nulos de pleno direito os atos praticados com objetivo de desvirtuar, impedir ou fraudar a aplicação dos preceitos na presente Consolidação, e 444 da CLT. As relações contratuais de trabalho podem ser objeto de livre estipulação das partes interessadas em tudo quanto não contravenha às disposições de proteção ao trabalho, aos contratos coletivos que lhes sejam aplicáveis e às decisões das autoridades competentes. **Parágrafo único.** A livre estipulação a que se refere o caput deste artigo aplica-se às hipóteses previstas no art. 611-A desta Consolidação, com a mesma eficácia legal e preponderância sobre os instrumentos coletivos, no caso de empregado portador de diploma de nível superior e que perceba salário mensal igual ou superior a duas vezes o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017).

¹¹ ORNELES, Gislayne Garcia. **Negociação como método de resolução de conflitos extrajudiciais trabalhistas no âmbito empresarial** São Paulo: Íthala, 2022, p. 77 a 82.

Abordar-se-á no próximo subtópico, o direito coletivo no Brasil como mecanismo importante para dirimir injustiças sociais.

2.1 O DIREITO COLETIVO

No Brasil, o direito coletivo iniciou-se através de movimentos de união dos trabalhadores, ao reivindicar melhores condições de trabalho, melhorias de salários e redução das jornadas extensas, especialmente diante de abusos cometidos na Revolução Industrial, sucedida no século XVIII. A Revolução industrial fez surgir a questão social representada pelo desequilíbrio nas relações jurídico-econômicas entre o labor e o capital ¹² considera-se as condições de trabalho péssimas daquela época, que foram decisivas para o surgimento do sindicalismo como uma forma de união dos trabalhadores, na luta contra injustiças e desigualdades sociais e econômicas¹³. Na lição de Max Weber¹⁴ instruíam-se a união entre trabalhadores, na defesa e na necessidade de organização e de associação dos operários para manifestarem-se e reivindicarem condições de vida melhores¹⁵.

Em 1824, na Inglaterra, apontou-se uma fase de tolerância para a união dos trabalhadores, o que deu origem aos sindicatos. destaca-se a Constituição de 1919, a qual assegurava o direito de associação.

A Organização Internacional do Trabalho das Nações Unidas (OIT), por meio da Resolução nº. 87, de 1948, estabeleceu diretrizes à liberdade sindical, sendo essenciais para a democracia nas relações coletivas de trabalho; porém o Brasil não a ratificou e continuou a seguir o princípio da unicidade sindical/representação; ou seja, é um conceito que estabelece a organização e a representação de trabalhadores de uma categoria similar por meio de um sindicato único, sendo proibida a pluralidade sindical.

¹² BENATTO, Pedro Henrique Abreu. **Direito do Trabalho Aplicado**. 2. ed. São Paulo: Rideel, 2023, p. 283 a 286.

¹³ *Ibid.*, p. 283 a 286.

¹⁴ "O sociólogo alemão Max Weber é um dos principais teóricos da sociologia e ocupa, junto a Émile Durkheim e Karl Marx, uma das bases da chamada tríade da sociologia clássica. Weber fundou um método de estudo sociológico baseado no que ele chamou de ação social e produziu estudos profícuos para a compreensão da formação do capitalismo. O livro mais difundido de Weber é A ética protestante e o espírito do capitalismo, em que ele analisa a proximidade da formação do capitalismo com a disseminação do protestantismo." Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/biografia/max-weber.htm#Teoria,%20Pensamentos%20E%20principais%20Ideias%20de%20Max%20Weber>. Acesso em: 1 dez. 2023.

¹⁵ BENATTO, 2023, p. 284.

No Brasil, em 1930, instituiu-se o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que atribuiu aos sindicatos funções comissárias do Poder Público. A lei dos sindicatos teve a sua aprovação no Governo de Getúlio Vargas, que permitiu a instituição das confederações, federações e sindicatos, porém, eram controlados pelo Estado e seguiam o modelo fascista italiano; foi modificado na Constituição de 1988, de forma que o Poder Público não poderia intervir e interferir na organização sindical e introduziu vários aspectos de democracia sindical mediante a valorização da negociação coletiva; ganharam reconhecimentos de seus atos e respeito, e por fim, proteção pela legislação pátria.

Cumprido salientar, que o direito sindical também é denominado direito coletivo do trabalho; contudo, nem toda relação jurídica coletiva envolverá o sindicato.

Segundo Delgado:

[...] O Direito Coletivo do Trabalho, por sua vez, regula as relações inerentes à chamada autonomia privada coletiva, isto é, relações entre organizações coletivas de empregados e empregadores e/ou entre as organizações obreiras e empregadores diretamente, a par das demais relações surgidas na dinâmica da representação e atuação coletiva dos trabalhadores¹⁶.

Cumprido salientar, que o Direito Coletivo foi objeto de várias denominações como: Direito Corporativo, Direito Normativo e Direito Sindical; no entanto, tendo como sua base o sindicato, nessa seara pontua Bomfim¹⁷:

[...] Os sindicatos nasceram com a finalidade de obter, por meios conflituosos, a melhoria das condições de trabalho e, por via de consequência, de vida. As conquistas dos trabalhadores são seguidas através de negociações coletivas intermediadas ou deflagradas pelos respectivos sindicatos.

Nas palavras de Nascimento:

[...] Sua presença é incontestável, tanto no tempo, desde os princípios da formação jus laboral, como no espaço, independentemente da estrutura política ou ideológica em que se desenvolve. O que muda é apenas o grau de desenvolvimento da negociação coletiva, mais evoluída nos sistemas políticos liberais e menos praticada nos sistemas jurídicos-políticos centralizados pelo estado, nos quais maior é a regulamentação estatal das condições de trabalho¹⁸.

¹⁶ DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 10. ed. São Paulo: LTr, 2011.

¹⁷ BOMFIM, Vólia. **Direito do Trabalho**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2022, p. 1.342.

¹⁸ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Iniciação do Direito do trabalho**. 27. ed. São Paulo: LTr, 2001, p. 539.

O texto constitucional prevê em seu artigo 114, § 2º., e exige a comprovação da negociação fracassada ou da arbitragem como condição para o ajuizamento do dissídio coletivo; é-lhes facultado, de comum acordo, ajuizar dissídio coletivo de natureza econômica, podendo a Justiça do Trabalho decidir o conflito, respeitadas as disposições mínimas legais de proteção ao trabalho, bem como as convencionadas anteriormente.

Portanto, conclui-se que o Direito Coletivo é um braço governamental do sindicato, que age como intermediador e conciliador entre os trabalhadores e os empregadores para a resolução dos conflitos que surgem em decorrência do contrato de trabalho.

Nesse ensejo, analisar-se-á no próximo tópico a negociação coletiva como meio de resolução de conflitos coletivos aplicados no País, bem como, as flexibilizações trazidas com a Reforma Trabalhista, potencializadas na pandemia do COVID-19.

2.2 NEGOCIAÇÃO COLETIVA COMO MEIO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS COLETIVOS NO BRASIL

A negociação coletiva de trabalho tem a sua previsão no artigo 7º., inciso XXVI¹⁹, artigos 8º., 37 (direitos de negociação coletiva aos servidores públicos), todos da Constituição de 1988 e artigos 616 (representações das categorias), 611 e 612 (acordo coletivo prevalece sobre a Convenção Coletiva e Flexibilização trazida pela Reforma Trabalhista). O Direito Coletivo tem como objetivo de estudo a organização sindical, ou seja, a representação dos trabalhadores, a negociação coletiva e o direito de greve.

De acordo com Santos:

[...] A negociação coletiva é nos dias de hoje considerada o melhor meio para a solução dos conflitos ou problemas que surgem entre o capital e o trabalho. Por meio dela, trabalhadores e empresários estabelecem não apenas condições de trabalho e de remuneração, como também todas as demais relações entre si, mediante um procedimento dialético previamente definido, que se deve pautar pelo bom senso, boa-fé, razoabilidade e equilíbrio entre as partes diretamente interessadas.

¹⁹ Artigo 7º inciso XXVI

Nessa seara, Gustavo Filipe Barbosa Garcia²⁰ declara que a negociação coletiva deve ser realizada em bases justas, o que exige o diálogo e a lealdade. Em observância ao princípio da boa-fé e do direito à informação, tem como funções normativas, ao estabelecer normas jurídicas que regulam as relações individuais de trabalho, a função obrigacional ao fixar obrigações aos entes que firmam a norma coletiva negociada; a função compositiva, ao convencionar regras e soluções referentes ao instrumento coletivo; a função política, a fomentar o diálogo na sociedade; a função econômica, ao inovar e estabelecer condições de trabalho a serem aplicadas no âmbito individuais de trabalho, com o objetivo de distribuição de riquezas e, por fim, a função social justiça social²¹.

Por referir-se a direito sindical é cognominado Direito Coletivo do Trabalho, apesar disso, nem toda relação jurídica coletiva submergir o sindicato.

Ao abordar o tema das convenções coletivas, Russomano declara que:

[...] as convenções coletivas nasceram e atingiram o apogeu nas nações industrializadas, ou seja, na Europa ocidental e nos Estados Unidos da América do norte. Ao contrário, na América Latina, na Ásia e na África – continentes, historicamente, de economia agrária e subdesenvolvida – o sistema de negociação coletiva não teve importância, a não ser a partir do momento em que se começou a sua industrialização. O primeiro ponto que sublinhamos, portanto, é a estreita vinculação existente entre o desenvolvimento econômico nacional e o sistema de convenções coletivas. E, aqui, tomamos a expressão “desenvolvimento econômico nacional” em sentido estrito, que tem como pressuposto imperativo a industrialização do país. Sem que ocorra esse fenômeno, não existirá, em nenhuma ação, massa operária sindicalizada organizada e resistente, capaz de participar, com êxito, da negociação direta com os empresários.

[...] o desenvolvimento econômico em sentido globalista tem ponto alto no desenvolvimento industrial dos Estados. Esse desenvolvimento industrial favorece o desenvolvimento do sindicalismo. O sindicalismo autêntico, forte, atuante, consiste de seu valor e de suas possibilidades, é a pedra angular da negociação coletiva. A consequência direta e inevitável, quando se instala em qualquer nação um sindicalismo de tais características, é o progressivo abandono das reivindicações junto ao Estado e a formação de amplo sistema de convenções coletivas, adotadas pelas próprias partes interessadas. A segunda consequência, derivada da primeira, é que a negociação coletiva, além de ser característica das sociedades industrializadas, constitui, também, traço marcante na economia das nações democráticas²².

²⁰ GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Curso de Direito do trabalho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009, p. 1240 e 1241

²¹ GARCIA, 2009, p. 1240 e 1241.

²² RUSSOMANO, Mozart Victor. **Princípios gerais de direito sindical**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 145.

Assim, o instituto mais utilizado para a concretização de direitos dos trabalhadores é a negociação coletiva, em que se busca o diálogo, melhores condições de trabalho e emprego, não podendo dessa forma separar o estudo do sindicato da organização sindical, posto que os sindicatos estão sincronizados com a realidade profissional da respectiva categoria, estando dessa forma aptos a defender os seus interesses ²³.

Com o advento da Reforma Trabalhista – Lei nº 13.467/2017 – houve uma valorização da negociação coletiva, tendo em vista a inclusão da lei em comento no § 3º. do artigo 8º., da CLT, ao pressupor uma intervenção mínima da Justiça do Trabalho na autonomia da vontade coletiva, e passar a prever que o acordo coletivo tem prevalência sobre o negociado, como dispõe o artigo 611-A da CLT, fixando assim, um rol não taxativo de temas que podem ser objeto de negociação, ou seja, das matérias que sobreporão a legislação heterônoma, proporcionando a utilização relativamente ampla de tais instrumentos como ferramentas capazes não apenas de constituir direitos à classe trabalhadora, mas também de auxiliar na solução de conflitos.

Pelos motivos expostos no parágrafo anterior, ressalta-se que o artigo 611, da CLT, trata das Convenções Coletivas de Trabalho, que é um pacto firmado entre associações sindicais de trabalhadores, de um lado, e empresários ou organizações associativas destes de outro, para estabelecer as condições que regerão as relações de trabalho da categoria de classe.

Cumprе salientar, que os sindicatos somente poderão celebrar convenção coletiva ou acordos coletivos de trabalho por meio de deliberação de Assembleia Geral especialmente convocada para esse fim, consoante o disposto nos respectivos Estatutos.

A Reforma Trabalhista estabeleceu no artigo 620, da CLT, que o acordo coletivo de trabalho sempre prevalecerá sobre as regras estipuladas em convenção coletiva de trabalho. Importa mencionar que antes da Reforma Trabalhista a Convenção Coletiva prevalecia sobre o acordo trabalhista, com exceção da norma mais favorável aos trabalhadores.

Neste contexto, pode-se mencionar que os sindicatos são responsáveis por representar os interesses da coletividade, ao promover o avanço em solucionar conflitos

²³ ARAÚJO, Priscila Danielle Baraúna Milcent Ramos de. **O papel das negociações coletivas de trabalho em meio à pandemia do coronavírus**: uma análise ponderada acerca da participação dos sindicatos neste processo. Disponível em: <https://periodicos.uefs.br/article/view>. Acesso em: 30 de nov. 2023.

e como consequência ao auxiliar a desafogar o Poder Judiciário para evitar a formação de passivo trabalhista danoso.

Com o advento da calamidade pública enfrentada no Brasil em novembro de 2019, a negociação coletiva mostrou-se de extrema valia; por meio dela a organização sindical negociou direitos e garantias para toda a categoria, além de servir não apenas para o estabelecimento de condições específicas para a viabilização da recuperação da atividade empresarial, mas também da correção de providências patronais adotadas diante das circunstâncias atípicas enfrentadas no País.

Reitera-se também, que a partir da flexibilização das leis trabalhistas, os acordos coletivos durante a pandemia juntamente com as Medidas Provisórias nº 927 e 936, que posteriormente converteram-se na Lei nº. 14.020/2020, na data de 6 de julho de 2020, trouxeram providências complementares para o enfrentamento do estado de calamidade pública, onde fosse possível a redução de jornada de trabalho e salário, pactuar formas alternativas de pagamento de verbas ou benefícios que estejam eventualmente atrasados, onde deveriam ser comunicados pelos empregadores ao respectivo sindicato laboral dos empregados, no prazo de até dez dias corridos, o que trouxe segurança jurídica.

Não obstante, mesmo diante da possibilidade de celebrar-se acordo individual sobre vários aspectos das relações de trabalho, um bom relacionamento com o sindicato proporcionou equilíbrio e facilitou a solução dos conflitos entre empregados e empregadores e, por fim, evitaram futuras reclamações trabalhistas.

No presente subtópico, constata-se que a participação do ente sindical nas negociações coletivas, nos acordos individuais em que houve a redução de jornada de trabalho e de salário ou de suspensão temporária do contrato de trabalho, pactuados nos termos das Medida Provisórias foram primordiais na busca da preservação da saúde financeira e na retomada da produtividade.

No subtópico seguinte, aprofundar-se-á a pesquisa nas técnicas de negociação individual proporcionadas por meio das Medidas Provisórias nºs. 927 e 936, posteriormente convertidas na Lei nº. 14.020/2020, adotadas pelo Poder Público, ao trazer medidas trabalhistas que foram adotadas pelos empregadores para a preservação do emprego e da renda no enfrentamento da calamidade pública.

3. TÉCNICAS DE NEGOCIAÇÃO INDIVIDUAL EM MEIO À PANDEMIA DO CORONAVÍRUS

A pandemia do coronavírus teve início em novembro de 2019, data em que foi declarada globalmente pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 11 de março de 2020 como estado de calamidade pública. O Poder Público elegeu os acordos individuais como forma de enfrentar o incidente da saúde pública que assolava o País; a Medida Provisória nº. 927, de 22 de março de 2020 trouxe medidas trabalhistas que foram adotadas pelos empregadores para a preservação do emprego e da renda e para o enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº. 6/2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19), que constitui hipótese de força maior nos termos do disposto no artigo 501, da CLT.

Por meio da MP nº. 927/2020²⁴ os empregadores e os empregados puderam celebrar acordos individuais por escrito a fim de garantir a permanência do vínculo empregatício, que teria preponderância sobre os demais instrumentos normativos, legais e negociais, respeitados os limites estabelecidos na Constituição. Os empregadores adotaram as seguintes medidas: o teletrabalho, a antecipação de férias individuais, a concessão de férias coletivas, o aproveitamento e a antecipação de feriados, o banco de horas, a suspensão de exigências administrativas em segurança e saúde no trabalho, o direcionamento do trabalhador para a qualificação e o diferimento do recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS.

Logo após editou-se a MP nº. 936/2020²⁵ que autorizou a redução de salários de forma proporcional à jornada e à suspensão do contrato de trabalho em decorrência do recebimento do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda.

²⁴ BRASIL. **Medida Provisória nº. 927, de 22 de março de 2020.** *Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), e dá outras providências.* Disponível em: [MPV 927 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br/MPV/927). Acesso em: 28 nov. 2023

²⁵ BRASIL. **Medida Provisória nº 936, de 2020** (Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda) Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv936.htm. Acesso em: 28 nov. 2023.

Referido benefício foi operacionalizado e pago pelo Ministério da Economia, podendo ser celebrado através de negociação coletiva, os acordos individuais de redução de jornada de trabalho e de salário ou de suspensão temporária do contrato de trabalho, pactuados nos termos dessa Medida Provisória, deverão ser comunicados pelos empregadores ao respectivo sindicato laboral, no prazo de até dez dias corridos, contado da data de sua celebração, sendo convertida na Lei nº. 14.020/2020, na data de 6 de julho de 2020, trazendo providências complementares para o enfrentamento do estado de calamidade pública.

A Lei nº. 14.020/2020 alterou alguns procedimentos da MP nº. 936/2020 trazendo a possibilidade de o empregador tomar medidas diferentes nos departamentos, setores ou posto de trabalho, trazendo ainda novidade inédita ao autorizar o Poder Executivo a prorrogar o prazo de 60 dias de suspensão e de redução salarial para 120 dias, majorando dessa forma o prazo por via do Decreto nº. 10.422, de 14 de julho de 2020.

Cumprе salientar que a MP nº. 936/2020, em seu artigo 7º., inciso III, e artigo 12, que os empregados que receberem até o valor R\$3.135,00 ou portadores de diploma de nível superior e que percebam salário mensal igual ou superior a duas vezes o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, poderiam negociar individualmente com seus empregadores a redução de jornada de 25%, 50% e 70%.

A MP nº. 936/2020 foi objeto da ADI nº. 6363²⁶, que foi ajuizada pelo partido Rede Sustentabilidade contra dispositivos da Medida Provisória que possibilitou a redução salarial e a suspensão de contratos de trabalho mediante acordo individual. O ministro Ricardo Lewandowski deferiu, em parte, medida cautelar determinando que apenas terão validade os acordos individuais se houver anuência do sindicato dos trabalhadores em até dez dias a partir da data da notificação.

O Plenário negou a liminar concedida pelo ministro Ricardo Lewandowski e afastou a necessidade da autorização por parte do sindicato para a realização dos acordos individuais, porém manteve os percentuais estabelecidos na MP em relação à redução proporcional de jornada e salários.

²⁶ EMENTA Decisão: O Tribunal, por maioria, negou referendo à medida cautelar, indeferindo -a, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Relator para o acórdão, vencidos o Ministro Ricardo Lewandowski (Relator), que deferia em parte a cautelar, e os Ministros Edson Fachin e Rosa Weber, que a deferiam integralmente. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 17.04.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF). Disponível em: <downloadPeca.asp> (stf.jus.br). Acessado em 28 de nov. de 2023.

Importa salientar que a empresa que tivesse auferido no ano-calendário de 2019 receita bruta superior a R\$4.800.000,00 somente poderia suspender o contrato de trabalho de seus empregados mediante o pagamento de ajuda compensatória mensal no valor de 30 % do salário do empregado durante o período de suspensão contratual. Tal parcela não tinha natureza salarial²⁷.

Por fim, a *lay-off*, que é a suspensão temporária do contrato de trabalho para o enfrentamento da crise econômica atravessada pelo empregador para evitar a dispensa em massa, não foi permitida no Brasil²⁸.

Nesse ensejo, demonstrou-se que com os estabelecimentos fechados, pequenos e médios empresários foram inviabilizados de manter os seus negócios, prejudicando outras empresas em cadeia, como prestadores de serviços e autônomos; no entanto, a população passou por condições insalubres, o desemprego aumentou consideradamente e as relações de trabalho flexibilizadas pelas MP n.ºs. 927 e 936, de 2020, convertidas na Lei n.º. 14.020/2020, na data de 6 de julho de 2020, tiveram seu papel primordial perante a calamidade pública, ao retirar a burocracia maior para que ocorressem os acordos individuais de forma ágeis, uma vez que muitas empresas puderam suspender e reformular os contratos laborais, adotando novas extensões e formatos para a manutenção de empregos e renda dos empregados brasileiros.

Por fim, após o trauma da primeira onda da COVID-19 no Brasil, ao perceber a dificuldade em locomoção das pessoas em 2020, o Supremo Tribunal Federal (STF), por meio da Resolução n.º. 697/2020 instituiu o Centro de Mediação e Conciliação no âmbito daquela Corte²⁹, que será objeto de estudo no próximo tópico, sem qualquer intenção de aprofundamento da matéria, apenas sob a ótica de formas extrajudiciais de solução dos conflitos coletivos de trabalho, incluindo a arbitragem no direito do trabalho.

²⁷ BOMFIM, Vólia. **Direito do Trabalho**. 19.eEd. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2022, p. 991.

²⁸ *Ibid*, p. 992.

²⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n.º. 697, de 6 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a criação do Centro de Mediação e Conciliação, responsável pela busca e implementação de soluções consensuais no Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/DJE198.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2023.

4 MÉTODOS AUTOCOMPOSITIVOS COMO RESOLUÇÃO DE CONFLITOS PERANTE A CALAMIDADE PÚBLICA

A pandemia trouxe muitos desafios a serem enfrentados pelos empregadores, empregados, sindicatos, população, Judiciário, legislativo e Poder Executivo. No Brasil, as primeiras mudanças causadas por motivo do coronavírus surgiram com as Medidas Provisórias n.ºs. 927 e 936, que flexibilizaram as leis trabalhistas, surgindo incertezas nas relações de trabalho.

Por outro lado, a pandemia fez aumentar a procura por acordos extrajudiciais no Direito Trabalhista. O Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) recomendou a adoção de instrumentos de conciliação e de mediação, de forma eletrônica, para a resolução dos conflitos individuais e coletivos³⁰.

Cumprido ressaltar, que em 30 de setembro de 2016 o Conselho Superior de Justiça do Trabalho (CSJT) emitiu a Resolução CSJT n.º. 174, que dispõe sobre a política judiciária nacional de tratamento adequado das disputas de interesse no âmbito do Poder Judiciário Trabalhista. Em resolução, estabeleceu em todos os Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs) – e o Centro Judiciário de Métodos Consensuais de Solução de Disputas (CEJUSCs) os métodos de solução de conflitos como a mediação e a conciliação³¹. A Reforma Trabalhista – Lei n.º. 13.467/2017 – versou sobre a possibilidade da Arbitragem no Direito do Trabalho, em seu Art. 507-A da Consolidação das Leis do Trabalho³².

Nesse sentido, conceitua o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Ayres de Brito :

³⁰ BRASIL. CSJT. **Recomendação n.º. 01/2020 do CSJT, de 23 de março de 2020**. Recomenda a adoção de diretrizes excepcionais para o emprego de instrumentos de mediação e conciliação de conflitos individuais e coletivos em fase processual e fase pré-processual por meios eletrônicos e videoconferência no contexto da vigência da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19). Disponível em: [2020_rec0001_csjt.pdf \(tst.jus.br\)](https://www.csjt.jus.br/2020_rec0001_csjt.pdf). Acesso em: 1 dez 2023.

³¹ BRASIL. Conselho Superior de Justiça do Trabalho. **Resolução CSJT n.º. 174, de 30 de setembro de 2016**. Dispõe sobre a política judiciária nacional de tratamento adequado das disputas de interesses no âmbito do Poder Judiciário Trabalhista e dá outras providências. Disponível em: https://www.csjt.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=235e3400-9476-47a0-8bbb-bccacf94fab4&groupId=955023. Acesso em: 1 jul. 2023.

³² BRASIL. **Lei n.º. 13.467, de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis n.ºs 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm. Acesso em: 1 jul. 2023.

[...] Assim, podemos perceber que as restrições e mudanças no cotidiano trazidas pela pandemia de Covid-19 não paralisaram o Poder Judiciário, pelo contrário, acelerou processos de mudanças, já em curso, que contribuíram para uma prestação jurisdicional ainda mais célere se, com isso, desvencilhasse do humanismo, no conceito trazido pelo Ministro aposentado Supremo Tribunal Federal Carlos Ayres de Brito, o que proporciona a busca por uma decisão justa³³.

No entanto, após o trauma da primeira onda da COVID-19 no Brasil, ao perceber a dificuldade em locomoção das pessoas em 2020, o Supremo Tribunal Federal (STF), por meio da Resolução nº. 697, de 6 de agosto de 2020, instituiu o Centro de Mediação e Conciliação no âmbito daquela Corte³⁴.

Nesse ínterim, nos próximos subtópicos, discorrer-se-á sucintamente sobre os métodos de autocomposição, sendo eles: a conciliação e a mediação, a arbitragem, a enquadrar-se como meio heterocompositivo. Sendo assim, na conjuntura pandêmica, tais soluções revelaram-se de muita valia ao Poder Judiciário por serem ferramentas para a eliminação de processos, bem como a resolução de eventuais conflitos, além de possibilitar o acesso à Justiça durante o isolamento social e a sua continuação.

4.1 CONCILIAÇÃO

A conciliação é um meio em que as partes, de modo conjunto, decidem qual a melhor solução, mediante a interferência de um terceiro. Ainda que essa intervenção seja diminuta, é maior do que a realização da mediação, conforme disposto no Código de Processo Civil de 2015. Aldemir Buitoni pronuncia-se sobre este tema:

[...] O Conciliador, seja Juiz ou não, fica na superfície do conflito, sem adentrar nas relações intersubjetivas, nos fatores que desencadearam o litígio, focando mais as vantagens de um acordo, onde cada um cede um pouco, para sair do problema. Não há a preocupação de ir com maior profundidade nas questões subjetivas, emocionais, ou seja, nos fatores que desencadearam o

³³ BRITO, Carlos Ayres. O Humanismo como categoria jurídica. , 2007, *apud* SÁ, Acácia Regina Soares de . **O Poder Judiciário em tempos de pandemia de Covid-19** — Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Disponível em: O Poder Judiciário em tempos de pandemia de Covid-19 — Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (tjdft.jus.br). Acesso em: 1 dez. 2023.

³⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº. 697, de 6 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a criação do Centro de Mediação e Conciliação, responsável pela busca e implementação de soluções consensuais no Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/DJE198.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2023.

conflito, pois isso demandaria sair da esfera da dogmática jurídica, dos limites objetivos da controvérsia.³⁵

A conciliação está normatizada no Art. 331, do Código de Processo Civil; é obrigatório ao Juiz tentar a qualquer momento conciliar as partes, conforme o disposto no Art. 125, Inciso IV, do Código de Processo Civil.

Importa frisar que, apesar de suas sugestões não serem vinculantes, o conciliador poderá recomendar soluções para o litígio; observa-se que são vedados constrangimentos e intimidação na busca pelo consenso. A conciliação não visa a uma melhora na qualidade da relação entre as partes, é breve e tem suas formalidades quando na esfera judicial. Diferentemente do mediador, o conciliador atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, conforme o disposto no Art. 165, § 1º. e § 2º., do Código de Processo Civil:

Art. 165 do CPC: Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição.

§ 1º A composição e a organização dos centros serão definidas pelo respectivo tribunal, observadas as normas do Conselho Nacional de Justiça.

§ 2º O conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem. § 3º O mediador, que atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si³⁶.

Em 30 de setembro de 2016, o Conselho Superior de Justiça do Trabalho (CSJT) emitiu a Resolução CSJT nº. 174, que dispõe sobre a política judiciária nacional de tratamento adequado das disputas de interesse no âmbito do Poder Judiciário Trabalhista. Em resolução, estabeleceu em todos os Tribunal Regional do Trabalho (TRTs) – e o Centro Judiciário de Métodos Consensuais de Solução de Disputas (CEJUSCs) os métodos de solução de conflitos como a mediação e a conciliação³⁷. A

³⁵ BUITONI, Aldemir. Mediar e conciliar: as diferenças básicas. **Revista Jus Navigandi**. ISSN 1518-4862, Teresina, ano 15, n. 2707, 29 nov. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/17963>. Acesso em: 1 abr. 2023.

³⁶ JUSBRASIL. **Art. 165 da Lei 13105/15 CPC/2015** - Código de Processo Civil, art. 165 (legjur.com). Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/28893587>. Acesso em 14 abr. 2023.

³⁷ BRASIL. Conselho Superior de Justiça do Trabalho. **Resolução CSJT nº. 174, de 30 de setembro de 2016**. Dispõe sobre a política judiciária nacional de tratamento adequado das disputas de

Reforma Trabalhista – Lei nº. 13.467/2017 – versou sobre a possibilidade da Arbitragem no Direito do Trabalho, em seu Art. 507-A da Consolidação das Leis do Trabalho³⁸.

Sobre o trauma da primeira onda da COVID-19 no Brasil, ao perceber a dificuldade em locomoção das pessoas em 2020, o Supremo Tribunal Federal (STF), por meio da Resolução nº. 697, de 6 de agosto de 2020, instituiu o Centro de Mediação e Conciliação no âmbito daquela Corte³⁹.

No que tange à audiência trabalhista, importa destacar que o juiz ou um conciliador nomeado pode atuar para que ambas as partes envolvidas na situação alcancem um acordo⁴⁰. O Art. 764, da Consolidação das Leis do Trabalho, exige que os conflitos trabalhistas judicializados submetam-se à conciliação⁴¹. A audiência de conciliação trabalhista é o ato em que o juiz age como um conciliador, presidindo-a e auxiliando as partes a atingirem a autocomposição, o que finaliza o litígio⁴².

Por fim, evidencia-se neste tópico as inúmeras vantagens em uma conciliação, em que as partes são livres das limitações processuais e dos riscos de submeterem-se a uma decisão de um terceiro imparcial.

Na forma aventada, o conciliador deve participar vivamente da comunicação e estimular a flexibilidade para promover o diálogo, identificar a posição assumida de cada componente e seus interesses para poder contribuir na elaboração de soluções criativas elaboradas por elas, o que permite a autocomposição amigável com benefícios para ambos e como consequência terminar o processo conciliatório satisfatoriamente,

interesses no âmbito do Poder Judiciário Trabalhista e dá outras providências. Disponível em: https://www.csjt.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=235e3400-9476-47a0-8bbb-bccacf94fab4&groupId=955023. Acesso em: 1 jul. 2023.

³⁸ BRASIL. Lei nº. 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis n.º 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm. Acesso em: 1 jul. 2023.

³⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº. 697, de 6 de agosto de 2020. Dispõe sobre a criação do Centro de Mediação e Conciliação, responsável pela busca e implementação de soluções consensuais no Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/DJE198.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2023.

⁴⁰ BARBOSA FILHO, Nilson Rodrigues. Inadmissibilidade da condução de audiências de instrução por conciliadores e juízes leigos nos juizados especiais federais *Revista Jus Navigandi*. ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3249, 24 mai. 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/21842>. Acesso em: 5 jul. 2023.

⁴¹ CARDOSO, Oscar Valente. *Conciliador e Juiz Leigo nos Juizados Especiais da Fazenda Pública*. Disponível em: <http://www.lfg.com.br> - 26 de julho de 2010. Acesso em: 5 jul. 2023.

⁴² BARBOSA FILHO, 2012.

felizes, e acreditando no Poder Judiciário ou nos Métodos Adequados de Solução de Controvérsias no qual submeteram o conflito e, como consequência, ganharam em longo prazo, pois aprenderam a dialogar, resolver os seus problemas de forma pacífica e afastar a cultura do litígio.

Nesse ensejo, demonstrou-se as vantagens da conciliação bem aplicada mediante as suas técnicas adequadas. No próximo subtópico analisar-se-á a mediação como forma de resolução de conflitos e a satisfação das partes.

4.2 A MEDIAÇÃO COMO FORMA DE RESOLUÇÃO TRABALHISTA

O presente tópico visa a oferecer reflexões sobre o papel da mediação na calamidade pública, por ser entendida no Direito pátrio como uma negociação com intervenção de terceiro não interessado no conflito a fim de alcançar uma composição. Em 2010, a Emenda nº. 2, da Resolução 125, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), instituiu o Tribunal das Multiportas, que gerou diversas benfeitorias em relação à conscientização dos juristas⁴³.

No ano de 2015, houve uma alteração significativa no ordenamento Jurídico no Brasil, eis que a mediação e a conciliação tomaram um destaque especial na reforma do Código de Processo Civil de 2015; no mesmo ano editou-se a Lei de Mediação nº. 13.140/2015⁴⁴

A Lei nº. 13.140/2015 trouxe em seu corpo apenas a mediação e não mencionou a conciliação; porém as suas regras devem seguir igualmente a conciliação, os seus princípios diferenciados na aplicação das técnicas a depender do objeto do conflito ou das pessoas envolvidas na disputa.

Na mediação verifica-se o relacionamento tanto por vínculos pessoais como jurídicos, bem como as suas técnicas específicas, procedimentos mais longos, pois as vezes são necessárias diversas sessões para que as partes consigam restabelecer o

⁴³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº. 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado160204202007225f1862fcc81a3.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2023.

⁴⁴ BRASIL. **Lei nº. 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso em: 1 jul. 2023.

diálogo perdido, pois o centro da mediação é o *conflito*, e não a solução, ao contrário da conciliação, em que o centro é a *solução* e não o *conflito*.

Corrobora nesse sentido Levy:

Enquanto a conciliação possui uma linguagem binária “procedente ou improcedente”, “culpado ou inocente”, “ganhador ou perdedor”, “isto ou aquilo”, “fazer o acordo ou perder ainda mais, a mediação tem linguagem ternária, busca a terceira dimensão, a vitória de todos, acrescenta e não altera, representa a conjunção ‘e’ ao invés do ‘ou’⁴⁵.

A mediação esteve prevista na Lei nº 4.330/1964 (Lei de Greve revogada pela Lei nº. 7.783/1989), quando o procedimento prévio e obrigatório realizado pela Delegacia Regional do Trabalho, bem como o artigo 616, § 1º., da CLT, c/c OJ nº 24, da SDC, do TST, dispõem acerca da necessidade de mediação na negociação prévia, autorizando o delegado Regional do Trabalho a agir como mediador dos conflitos coletivos, tendo o poder de convocar as partes, a fim de que compareçam à mesa-redonda para a tentativa de negociação e possibilidade de acordo⁴⁶.

Portanto, a mediação é uma forma de autocomposição em que o terceiro auxilia as partes do conflito a entenderem as posições contrárias para alcançarem um acordo, com o objetivo de restaurar o diálogo, mantendo uma postura distante do conflito e utilizando-se de ferramentas de negociação, principalmente a escuta ativa, a fim de auxiliar as partes a construir uma solução para o conflito, uma alternativa que leve a uma solução que os interessados aceitem.

4.3 ARBITRAGEM

A Reforma Trabalhista – Lei nº. 13.467/2017 – versou sobre a possibilidade da Arbitragem no Direito do Trabalho, em seu Art. 507-A da Consolidação das Leis do Trabalho.

A Lei nº. 9.307/1996 dispõe sobre a arbitragem, e ganhou *status* de verdadeira política pública, em que os contratos individuais de trabalho cuja remuneração seja superior a duas vezes o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral

⁴⁵ LEVY, Fernanda Rocha Lourenço. **Guarda de filhos**: os conflitos no exercício do poder familiar. São Paulo: Atlas, 2008, p. 122/123.

⁴⁶ BOMFIM, 2022, p.1.348.

da Previdência Social, poderá ser pactuada a cláusula compromissória de arbitragem, desde que por iniciativa do empregado ou mediante a sua concordância expressa, prevista na Lei nº. 9.307/1996.

A arbitragem prevê formas ágeis e eficazes de resolução de controvérsias e divergências no contrato de trabalho, tendo em vista que a sua contratação é diferenciada, não os colocando, em regra, em situação de vulnerabilidade ao celebrar o contrato.

Importa ressaltar que a essa escolha pode ocorrer antes de haver conflito, por cláusula de compromisso contratual, por haver dois tipos de arbitragem: primeiramente a cláusula compromissória, a qual se refere, prevista em contrato ou convenção, e, em segundo, o compromisso arbitral, que é a escolha pelo método após a ocorrência do conflito. De toda forma, resulta em sentença que figura como título executivo judicial, cujo cumprimento dar-se-á por via judicial, conforme o artigo 515, do Código de Processo Civil. Portanto, apresenta-se como um procedimento mais formal; requer celeridade e conhecimento específicos da matéria e onde há menor participação das partes no desenrolar do conflito. Aos advogados resta a missão de, conhecendo as necessidades de seus clientes, apresentar-lhes as várias vias de solucionar seus conflitos e em conjunto decidir que nem sempre a via judicial é a melhor opção.

Por fim, constata-se que os métodos de conciliação, mediação e arbitragem são ferramentas autocompositivos de grande valia na COVID-19 e para o avanço do Poder Judiciário atual, onde estudaremos no próximo capítulo a solução eletrônica como uma das principais Técnicas da Negociação do Trabalho.

5 SOLUÇÕES ELETRÔNICAS NA CALAMIDADE PÚBLICA E NO PÓS-PANDÊMICO

Antes da pandemia, apresentou-se um projeto para contemplar a Lei nº 13.994/2020, que fez constar na Lei nº. 9.099/1995 (Lei dos Juizados Estaduais)⁴⁷ dois dispositivos: primeiramente é cabível a conciliação não presencial conforme Art. 22; em

⁴⁷ TARTUCE, 2021, p. 240. In. LIMA, Gabriela Vasconcelos; FEITOSA, Gustavo Raposo. On-line \dispute Resolution (Ord): a solução de conflitos e as novas tecnologias. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v.3, n. 50, p. 53-70, set/dez. 2016.

segundo, no Art. 23, se o demandado não comparecer ou recusar-se a participar da tentativa de conciliação *on-line*, o juiz togado proferirá a sentença.

O Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução nº. 358, 2 de dezembro de 2020, em seu Art. 1º. determinou que os tribunais deverão em dezoito meses disponibilizar o sistema informativo para a resolução de conflitos por meio de conciliação ou mediação (SERIC) devido à pandemia (COVID-19). Essa determinação foi louvável, vantajosa em tempo, dinheiro, deslocamento, podendo ser resolvido em apenas uma única sessão; porém, deve-se atentar que para a audiência conciliatória ocorrer todas as partes envolvidas devem estar presentes; por outro lado, se as partes não comparecerem o juiz proferirá a sentença.

Nesse contexto surge uma indagação: *seria adequado ou justo à parte que não tem condições de comparecer em audiência on-line ser apenada?* Como mencionado, não há como responder esse questionamento sem atentar que as partes envolvidas devem ter condições de participar da conciliação *on-line*, o que atualmente no Brasil é impossível, seja pela desigualdade socioeconômica acentuada, instabilidade da rede ou distanciamento da parte com o seu respectivo advogado.

Imperioso destacar também, que a audiência *on-line* deve seguir os mesmos parâmetros em relação aos princípios, regras e técnicas atinentes às audiências presenciais. A reunião inicia-se com uma conversa esclarecedora sobre o modo digital de interagir; promover a comunicação entre os participantes, respeitando o momento de fala de cada um; contribuir para a construção de um diálogo amistoso e de confiança entre elas; e o conciliador, não deixar de observar que a plataforma digital não permite que mais de uma pessoa fale ao mesmo tempo, o que reduz o volume das falas simultâneas.

Cada participante tem sua vez de expor-se; o conciliador deve atentar à igualdade das falas dos componentes envolvidos e, desta maneira, evita alegações futuras de vícios e nulidades processuais e deixa as partes construírem a sua autocomposição. Com o advento da globalização juntamente com o isolamento social sofrido pela COVID-19, concluímos que o uso da tecnologia no campo jurídico é um fenômeno global e uma ferramenta ao Poder Judiciário a qual granjeia quanto à celeridade e produtividade, melhores possibilidades de resolução de conflitos e com decorrência em redução de processos.

CONCLUSÃO

Acatada como uma calamidade pública e social de âmbito mundial, a pandemia do novo coronavírus resultou e continuará resultando situações especiais e atípicas em toda a sociedade, não sendo diferente no ramo das Ciências Jurídicas e Sociais. Diante das consequências imprevistas e imprevisíveis geradas pela pandemia, como o fechamento das atividades comerciais durante um determinado período de tempo e partindo do pressuposto de que diversos empregadores optarão pela resolução do contrato de trabalho para readequar os gastos de suas respectivas empresas, o presente estudo trouxe à tona o debate acerca da aplicação das Técnicas de Negociação Trabalhista durante e pós pandemia (COVID-19) como forma de resolução de conflitos individuais e coletivos no País.

Adequado ao que fora proposto, o presente trabalho buscou analisar a aplicação das Técnicas de Negociação Trabalhista como solução adequada de conflitos, onde o Governo Federal promulgou inúmeras medidas que legitimam a instauração de regimes jurídicos urgentes de caráter provisório, visando a conter os impactos da pandemia (COVID-19) que assombrou o País.

Na presente pesquisa, buscou-se apresentar uma reflexão na organização sindical como entidade legítima para representar os interesses trabalhistas e os direitos sociais dos respectivos obreiros; procurou-se, também, investigar a importância da negociação coletiva como uma ferramenta nas celebrações de acordos e convenções coletivas em proveito da categoria de classe, ao regular e garantir que os direitos dos trabalhadores sejam respeitados, evitando arbitrariedades patronais que fragilizam os trabalhadores, tendo em vista que a desigualdade social é gritante no Brasil.

Também foi possível identificar que a Reforma Trabalhista associada às medidas provisórias foram fundamentais para a perenidade das empresas e para a manutenção dos empregos, permitindo a flexibilização das leis do trabalho, onde foram permitidos aos trabalhadores que laborassem em suas residências, garantindo dessa forma a sua vida.

Após longa dissertação a respeito da temática, conclui-se que o sindicato, ao celebrarem negociações coletivas, estão aptos a acompanhar os acordos celebrados entre as partes durante e pós pandemia, ou seja, se estão sendo cumpridas todas as cláusulas estabelecidas.

O presente trabalho demonstrou a decorrência da situação vivenciada pelo coronavírus juntamente com a globalização. Conclui-se que o uso da tecnologia no campo jurídico é uma ferramenta vantajosa ao Poder Judiciário a qual granjeia quanto à celeridade e produtividade, pois através da audiência *on-line* o conflito pode ser resolvido em apenas uma sessão; no entanto, deve-se atentar que o não comparecimento dessa audiência sujeita as parte a pena; desta forma, deve-se levar em consideração a desigualdade socioeconômica acentuada no País, a instabilidade da rede, bem como o distanciamento da parte do seu respectivo advogado; porém, após ser apresentadas essa ponderações, conclui-se sobre a importância da tecnologia como forma de resolução de disputas.

O marco do presente trabalho foi a recomendação do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSTJ) na adoção dos métodos autocompositivos como instrumentos de resolução de conflitos, bem como a conscientização, seja pela sociedade, seja pelos juristas, sobre a importância do diálogo e da negociação para um equilíbrio entre as partes e contratos, sendo esse pensamento potencializados em razão da pandemia.

Por fim, constatou-se que a legislação emergencial juntamente com as negociações coletivas ligadas ao coronavírus apresentaram soluções para os trabalhadores e empresas com reflexos atualmente como o teletrabalho. Assim, espera-se que outros trabalhos realizem pesquisas nessa direção, abrindo novos horizontes acerca do presente estudo.

REFERÊNCIAS

BRASILESCOLA. **Max Weber.** Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/biografia/max-weber.htm#Teoria,%20Pensamentos%20E%20principais%20Ideias%20de%20Max%20Weber>. Acesso em: 1 dez. 2023.

ARAÚJO, Priscila Danielle Baraúna Milcent Ramos de. **O papel das negociações coletivas de trabalho em meio à pandemia do coronavírus: uma análise ponderada acerca da participação dos sindicatos neste processo.** Disponível em: <https://periodicos.uefs.br/article/view>. Acesso em: 30 nov. 2023.

BARBOSA FILHO, Nilson Rodrigues. Inadmissibilidade da condução de audiências de instrução por conciliadores e juízes leigos nos juizados especiais federais **Revista Jus**



Navigandi. ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3249, 24 mai. 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/21842>. Acesso em: 5 jul. 2023.

BENATTO, Pedro Henrique Abreu. **Direito do Trabalho Aplicado.** 2. ed. São Paulo: Rideel, 2023.

BOMFIM, Vólia. **Direito do Trabalho.** 19. ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº. 927, de 22 de março de 2020.** Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), e dá outras providências. Disponível em: [MPV 927 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br/MPV/927). Acesso em: 28 nov. 2023

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº. 125, de 29 de novembro de 2010.** Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado160204202007225f1862fcc81a3.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº. 697, de 6 de agosto de 2020.** Dispõe sobre a criação do Centro de Mediação e Conciliação, responsável pela busca e implementação de soluções consensuais no Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/DJE198.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2023.

BRASIL. Conselho Superior de Justiça do Trabalho. **Resolução CSJT nº. 174, de 30 de setembro de 2016.** Dispõe sobre a política judiciária nacional de tratamento adequado das disputas de interesses no âmbito do Poder Judiciário Trabalhista e dá outras providências. Disponível em: https://www.csjt.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=235e3400-9476-47a0-8bbb-bccacf94fab4&groupId=955023. Acesso em: 1 jul. 2023.

BRASIL. CSJT. **Recomendação nº. 01/2020 do CSJT, de 23 de março de 2020.** Recomenda a adoção de diretrizes excepcionais para o emprego de instrumentos de mediação e conciliação de conflitos individuais e coletivos em fase processual e fase pré-processual por meios eletrônicos e videoconferência no contexto da vigência da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19). Disponível em: [2020_rec0001_csjt.pdf \(tst.jus.br\)](https://tst.jus.br/2020_rec0001_csjt.pdf). Acessado em 01 de dez de 2023.

BRASIL. **Lei nº. 13.140, de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso em: 1 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº. 13.467, de 13 de julho de 2017.** Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm. Acesso em: 1 jul. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº. 936, de 2020** (Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda) Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv936.htm. Acesso em: 28 nov. 2023.

BRITO, Carlos Ayres. O Humanismo como categoria jurídica. 2007, *apud* Sá, Acácia Regina Soares de. **O Poder Judiciário em tempos de pandemia de Covid-19** — Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Disponível em: O Poder Judiciário em tempos de pandemia de Covid-19 — Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (tjdft.jus.br). Acesso em: 1 dez. 2023.

BUITONI, Aldemir. Mediar e conciliar: as diferenças básicas. **Revista Jus Navigandi**. ISSN 1518-4862, Teresina, ano 15, n. 2707, 29 nov. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/17963>. Acesso em: 1 abr. 2023.

CAHALI, Francisco José. **Curso de arbitragem**. 7. ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2018, p. 47.

CARDOSO, Oscar Valente. **Conciliador e Juiz Leigo nos Juizados Especiais da Fazenda Pública**. Disponível em: <http://www.lfg.com.br> - 26 de julho de 2010. Acesso em: 5 jul. 2023.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**.— 10. ed. São Paulo: LTr, 2011.

FISCHER, Roger, URY, William, PATTON, Bruce. **Como Chegar ao Sim como negociar acordos sem fazer concessões**. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Curso de Direito do trabalho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.

JUSBRASIL. **Art. 165 da Lei 13105/15 CPC/2015** - Código de Processo Civil, art. 165 (legjur.com). Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/28893587>. Acesso em 14 abr. 2023.

LEVY, Fernanda Rocha Lourenço. **Guarda de filhos: os conflitos no exercício do poder familiar.** São Paulo: Atlas, 2008.

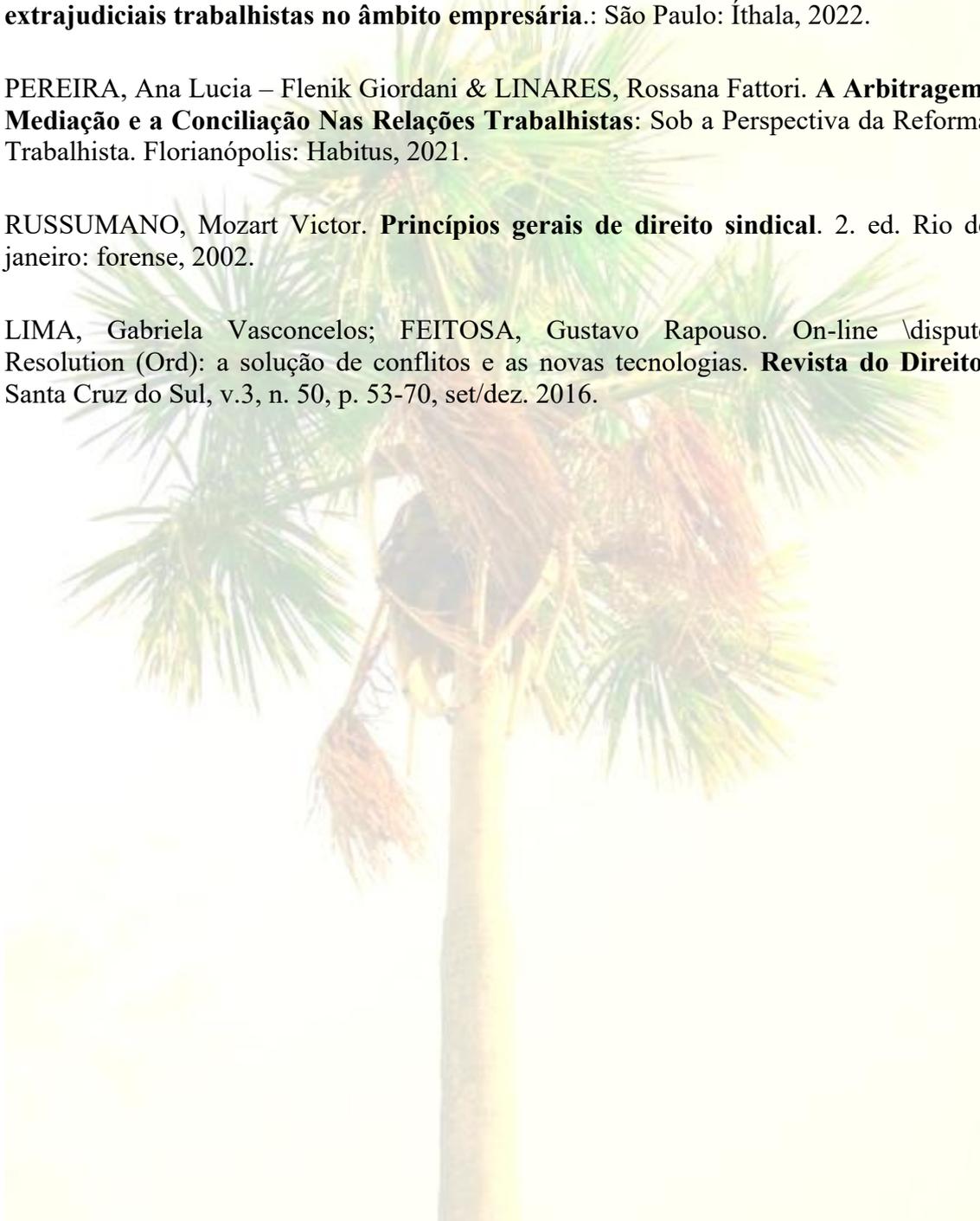
NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Iniciação do Direito do trabalho.** 27. ed. São Paulo: LTr, 2001.

ORNELES, Gislayne Garcia. **Negociação como método de resolução de conflitos extrajudiciais trabalhistas no âmbito empresária.:** São Paulo: Íthala, 2022.

PEREIRA, Ana Lucia – Flenik Giordani & LINARES, Rossana Fattori. **A Arbitragem, Mediação e a Conciliação Nas Relações Trabalhistas: Sob a Perspectiva da Reforma Trabalhista.** Florianópolis: Habitus, 2021.

RUSSUMANO, Mozart Victor. **Princípios gerais de direito sindical.** 2. ed. Rio de Janeiro: forense, 2002.

LIMA, Gabriela Vasconcelos; FEITOSA, Gustavo Raposo. On-line \dispute Resolution (Ord): a solução de conflitos e as novas tecnologias. **Revista do Direito,** Santa Cruz do Sul, v.3, n. 50, p. 53-70, set/dez. 2016.



O DIREITO SOCIETÁRIO COMO MECANISMO DE PLANEJAMENTO SUCESSÓRIO E REDUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA

CORPORATE LAW AS A MECHANISM FOR SUCCESSION PLANNING AND REDUCING TAX BURDEN

Jossiani Augusta Honório Dias¹

Amanda Regina Pivetta²

RESUMO

Em face da complexidade e onerosidade do sistema tributário brasileiro, destaca-se a relevância crescente das holdings familiares como instrumento jurídico eficiente para o planejamento sucessório e a mitigação da carga tributária. Este artigo visa analisar o instituto da holding familiar sob a perspectiva do Direito Societário, Tributário e Sucessório, buscando esclarecer seus benefícios, limitações e aplicação estratégica na gestão patrimonial familiar. Por meio de método qualitativo e bibliográfico, foram investigadas normas jurídicas e literatura doutrinária contemporânea, propondo uma reflexão crítica e atualizada sobre a eficácia e segurança jurídica da holding familiar. Conclui-se que, adequadamente estruturada, a holding familiar representa uma ferramenta indispensável para a organização patrimonial, redução da litigiosidade sucessória e otimização fiscal, superando os modelos tradicionais de transmissão hereditária.

Palavras-chave: Direito Societário; Gestão Patrimonial; Holding Familiar; Planejamento Tributário; Planejamento Sucessório.

ABSTRACT

Given the complexity and burdensome nature of the Brazilian tax system, the growing relevance of family holding companies as an efficient legal instrument for succession planning and mitigating the tax burden stands out. This article aims to analyze the family holding company from the perspective of Corporate, Tax and Succession Law, seeking to clarify its benefits, limitations and strategic application in family wealth management. Through a qualitative and bibliographic method, legal standards and contemporary doctrinal literature were investigated, proposing a critical and updated reflection on the effectiveness and legal security of the family holding company. It is concluded that, when properly structured, the family holding company represents an indispensable tool for wealth organization, reduction of succession litigation and tax optimization, overcoming traditional models of inheritance transmission.

¹ Pós-doutora em Democracia e Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra, Portugal. Doutora em Função Social do Direito. Mestre em Direitos da Personalidade. Graduada em Direito (2007). Professora de Direito na PUC-PR, advogada e palestrante. <http://lattes.cnpq.br/7058058782286101>

² Acadêmica do 5º período do curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná Campus Toledo/PR.



Keywords: Corporate Law; Asset Management; Family Holding; Tax Planning; Succession Planning.

1 INTRODUÇÃO

A sucessão patrimonial configura-se como um desafio jurídico e econômico expressivo para famílias brasileiras, especialmente diante da complexidade e onerosidade do sistema tributário vigente. Embora instrumentos tradicionais, como testamentos, sejam amplamente utilizados, apresentam limitações significativas na otimização da transmissão de bens e na mitigação da carga tributária. Nesse cenário, a constituição de holdings familiares emerge como uma estratégia inovadora e promissora, capaz de articular o Direito Societário com o planejamento sucessório e tributário, oferecendo um mecanismo integrado para a gestão eficaz do patrimônio intergeracional.

No entanto, apesar do crescimento do interesse acadêmico e prático acerca das holdings familiares, identifica-se uma lacuna na literatura especializada que explore de forma aprofundada e crítica a sua aplicação estratégica no contexto brasileiro, especialmente nas interfaces do Direito Societário, Tributário e das Sucessões. Essa lacuna se manifesta na insuficiência de estudos que analisem, de modo sistemático e contextualizado, as vantagens, limitações e os desafios legais inerentes à constituição e operacionalização dessas estruturas societárias para fins de planejamento sucessório e redução da carga tributária.

Diante dessa problemática, o presente estudo tem por objetivo principal analisar e esclarecer o conceito e a aplicabilidade da holding familiar, tanto sob a ótica da organização administrativa quanto como uma ferramenta estratégica de planejamento tributário.

Busca-se, assim, desmistificar a complexidade das normativas brasileiras correlatas, examinar minuciosamente a legislação pertinente incluindo a Constituição Federal, o Código Civil, o Código Tributário Nacional e a Lei das Sociedades Anônimas e oferecer uma avaliação comparativa entre os modelos tradicionais de sucessão e o modelo societário das holdings.

A pesquisa justifica-se pela relevância prática e acadêmica do tema, dado o contexto atual de reforma tributária e a crescente necessidade de soluções jurídicas

eficazes para a gestão patrimonial familiar, que respeitem as particularidades de cada núcleo familiar e estejam alinhadas aos parâmetros legais vigentes.

Ademais, a contribuição original deste trabalho reside na proposição de um marco analítico que integra os conhecimentos do Direito Societário, Tributário e Sucessório, amparado em revisão bibliográfica crítica e análise qualitativa de dados jurídicos, possibilitando o delineamento de estratégias personalizadas que ampliem a segurança jurídica e tributária para famílias detentoras de patrimônio.

O estudo será estruturado em capítulos que abordam inicialmente os fundamentos do Direito das Sucessões e do Direito Societário, seguidos pela definição, constituição e objetivos das holdings, e enfim sua aplicação como instrumento de planejamento tributário e sucessório. Espera-se, com isso, oferecer subsídios tanto ao meio acadêmico quanto à prática jurídica, fomentando debates e estimulando o aperfeiçoamento das técnicas de planejamento patrimonial no Brasil, especialmente num momento em que se avizinha a reforma tributária.

Metodologicamente, a pesquisa adotará o método científico qualitativo e bibliográfico, com análise de artigos científicos e doutrina especializada extraída de bases de dados renomadas como SciELO, Portal de Periódicos Capes e Google Acadêmico, buscando garantir rigor e atualidade no tratamento do tema.

Em síntese, este trabalho pretende contribuir de forma substancial para a compreensão e aprimoramento do uso das holdings familiares como mecanismos eficazes para o planejamento sucessório e a redução da carga tributária no ordenamento brasileiro, alinhando teoria e prática em prol da valorização da gestão patrimonial familiar contemporânea.

2 A IMPORTÂNCIA DO DIREITO SUCESSÓRIO NO CONTEXTO JURÍDICO BRASILEIRO

A morte representa um evento que, na maioria das vezes, surpreende, pois poucos encontram-se verdadeiramente preparados para suas implicações, sobretudo quando se considera a transformação profunda que ela impõe à vida dos cônjuges, filhos e netos. Para pensadores como Epicuro, a morte não deveria ser objeto de temor, pois enquanto estamos vivos, ela não nos alcança, e quando chega, não mais existimos. Entretanto, no âmbito jurídico, a morte se configura como um fato que transcende a existência individual, desencadeando efeitos imediatos e significativos nas esferas

patrimonial e familiar.

No ordenamento jurídico brasileiro, o Direito Sucessório, regido pelo Código Civil, tem como finalidade disciplinar a transferência de bens e obrigações deixados pelo falecido para seus herdeiros ou legatários. Ao tratar da morte sob a ótica legal, o direito não apenas reverencia a memória e a vontade do finado, mas também garante segurança jurídica e proteção àqueles que permanecem. A sucessão patrimonial ocupa, assim, posição de relevância no sistema jurídico nacional, especialmente ao considerar a preservação do patrimônio familiar e a continuidade das atividades econômicas vinculadas a esse núcleo.

A partir da introdução do Código Civil de 2002, as normas referentes à sucessão encontram-se organizadas no Livro V, enquanto processos como inventário e partilha são disciplinados no Capítulo VI do Código de Processo Civil. Então, no momento da morte do *de cuius*, inicia-se um longo dilema processual partindo da abertura da sucessão, até o momento da partilha de bens.

É notório que o processo sucessório, após o falecimento, pode prolongar-se por anos, especialmente em face de disputas entre herdeiros, o que torna o procedimento ainda mais oneroso e desgastante. Essa situação torna-se particularmente delicada quando o acervo hereditário compreende uma empresa, cuja administração contínua se impõe mesmo antes da partilha dos bens (Silva; Melo; Rossi, 2023, p. 19). Venosa (2023) aborda que, com o planejamento sucessório adequado, é possível traçar direcionamentos para uma empresa, incluindo implementação de práticas sustentáveis, de inovações e de adaptação às tendências do mercado, garantindo a continuidade do patrimônio deixado.

Ademais, é preciso reconhecer a complexidade da estrutura familiar, composta por múltiplos integrantes com eventuais divergências, fato que acarreta uma morosidade judicial que a legislação vigente ainda não consegue efetivamente mitigar, propiciando, por vezes, a dissipação do patrimônio deixado.

Embora existam instrumentos destinados a evitar o trâmite do inventário como testamentos e adiantamentos de herança, nem todos os casos se enquadram nesses mecanismos previstos pelo Código Civil, o que evidencia a necessidade premente de inovação e simplificação do sistema sucessório brasileiro. No campo tributário, destaca-se o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), tributo estadual incidente sobre heranças e doações, cuja alíquota é definida por cada unidade

federativa, respeitando o teto de 8% fixado pela Resolução nº 9/1992 do Senado Federal.

No Paraná, por exemplo, a alíquota aplicada é de 4% para ambos os casos. A recente Emenda Constitucional nº 132/2023 determinou a obrigatoriedade da adoção de alíquotas progressivas, ajustadas ao valor do quinhão, legado ou doação.

Há exceções quanto à incidência do ITCMD, incluindo situações que envolvem instituições sem fins lucrativos ou transmissões de baixo valor, conforme previsto na Lei nº 18.573/2015 do Paraná, que estabelece a não incidência do tributo. Assim, ao optar pelo sistema tradicional de sucessão, uma família no Paraná estará sujeita à alíquota padrão de 4% sobre o patrimônio transmitido. Num contexto de sistema tributário brasileiro complexo, marcado pela diversidade de tributos e elevada carga fiscal, emergem as holdings familiares como instrumentos jurídicos inovadores e estratégicos para o planejamento sucessório e tributário, conforme destacam Machado (2019) e Carazza (2021).

Diante da complexidade processual e da carga tributária inerentes ao sistema sucessório, torna-se evidente a necessidade de aprimoramento das práticas de planejamento sucessório, valendo-se de mecanismos previstos no ordenamento jurídico nacional. Destarte, resta claro o benefício significativo que o planejamento sucessório adequado pode proporcionar às famílias, assegurando que, no momento da partida de um ente querido, o patrimônio familiar não seja comprometido por uma gestão ineficiente ou inadequada.

3 ASPECTOS DO DIREITO SOCIETÁRIO: NORMAS E IMPLICAÇÕES

O Direito Societário, ramo integrante do Direito Empresarial, tem como objeto normativo a constituição, organização, funcionamento e eventual dissolução das sociedades empresárias. Essas entidades são conceituadas como pessoas jurídicas formadas por indivíduos que se associam visando à realização de atividades econômicas estruturadas e regulares. No contexto legislativo brasileiro, a regulamentação das sociedades empresárias fundamenta-se principalmente no Código Civil (arts. 981 a 1.195) e na Lei das Sociedades por Ações (Lei nº 6.404/1976), que estabelece os preceitos específicos para as sociedades anônimas.

Consoante o disposto no artigo 981 do Código Civil, “sociedade é o contrato

pelo qual duas ou mais pessoas se obrigam a contribuir, com bens ou serviços, para o exercício de atividade econômica e a partilha, entre si, dos resultados”. Tal definição evidencia a abrangência e a diversidade dos tipos societários existentes, os quais se mostram adaptáveis às diferentes necessidades empresariais e objetivos dos sócios.

As sociedades empresárias caracterizam-se por uma estrutura organizacional que privilegia a gestão eficiente, a divisão clara de atribuições e a busca pelo lucro. Estas entidades exigem registro junto às Juntas Comerciais, estando submetidas à Lei nº 11.101/2005, que disciplina a recuperação judicial e a falência. Dentre os tipos societários disponíveis para estas sociedades destacam-se: Sociedade em Nome Coletivo, Sociedade em Comandita Simples, Sociedade Limitada, Sociedade Limitada Unipessoal, Sociedade Anônima e Sociedade Comandita por Ações, cada qual apresentando especificidades em relação à responsabilidade dos sócios, organização administrativa e condições constitutivas.

Por sua vez, as Sociedades Simples, destinatárias de atividade intelectual, científica, literária ou artística, são registradas em cartórios de Registro Civil das Pessoas Jurídicas e não sujeitas à legislação falimentar. Entre os tipos possíveis sob esta categoria figuram: Sociedade Simples, Sociedade em Nome Coletivo, Sociedade em Comandita Simples, Sociedade em Cooperativa, Sociedade Limitada e Sociedade Limitada Unipessoal (Mamede, G.; Mamede, E., 2023a, p. 32-33).

Nesse contexto, as sociedades empresárias oferecem múltiplas alternativas jurídicas para organização dos negócios, possibilitando a adequação da estrutura societária conforme as especificidades e as estratégias dos empreendedores. A escolha do tipo societário revela-se, portanto, decisão estratégica que impacta a governança, a responsabilidade jurídica dos sócios e a sustentabilidade do empreendimento.

No que tange à responsabilidade, destacam-se as sociedades limitadas, cuja principal vantagem é a limitação da responsabilidade dos sócios ao valor das quotas subscritas, fortalecendo a segurança patrimonial individual. Em contraposição, a sociedade anônima, cuja estrutura societária é fracionada por meio da emissão de ações, pressupõe maior formalismo e transparência, conforme definido na legislação específica. Há ainda as sociedades em nome coletivo e em comandita, cuja principal distinção reside na participação e responsabilidade dos sócios, especialmente no que concerne à figura do sócio comanditado, que assume responsabilidade ilimitada, e ao sócio comanditário, que responde apenas pelo capital integralizado.

Adicionalmente, a forma de distribuição dos lucros merece destaque. Nas

sociedades limitadas, existe a possibilidade, desde que expressamente prevista no contrato social, de distribuição desproporcional dos resultados em relação à participação no capital social. Em contrapartida, a Lei das Sociedades Anônimas disciplina rigorosamente a matéria, vigiando a equiparação dos direitos dos acionistas ordinários e preferenciais:

Art. 17. As preferências ou vantagens das ações preferenciais podem consistir: [...]

§ 1º Independentemente do direito de receber ou não o valor de reembolso do capital com prêmio ou sem ele, as ações preferenciais sem direito de voto ou com restrição ao exercício deste direito, somente serão admitidas à negociação no mercado de valores mobiliários se a elas for atribuída pelo menos uma das seguintes preferências ou vantagens: [...]

II - direito ao recebimento de dividendo, por ação preferencial, pelo menos 10% (dez por cento) maior do que o atribuído a cada ação ordinária.

Art. 109. Nem o estatuto social nem a assembleia geral poderão privar o acionista dos direitos de:

I - participar dos lucros sociais. (BRASIL, 1976).

Diante do exposto, a constituição e manutenção de uma pessoa jurídica exigem análise criteriosa quanto às implicações fiscais e legais decorrentes, sendo imprescindível o gerenciamento adequado para assegurar conformidade regulatória e eficiência na administração patrimonial e sucessória.

4 HOLDING FAMILIAR: CONCEITO, FUNDAMENTAÇÃO LEGAL E IMPORTÂNCIA NO PLANEJAMENTO SUCESSÓRIO E PATRIMONIAL

Considerando a importância do planejamento sucessório em vida, a holding familiar destaca-se como uma ferramenta essencial e cada vez mais utilizada para mitigar os impactos decorrentes do falecimento de um ente querido, assegurando a continuidade harmoniosa das atividades empresariais.

Dias enfatiza a popularização da constituição da holding familiar no âmbito do planejamento sucessório:

Vem se popularizando a constituição de holdings – sociedades juridicamente independentes que adquirem e mantêm ações de outras sociedades empresariais, em quantidade suficiente para controlá-las. Seu objetivo social consiste na participação do capital de outras sociedades como atividade única, de modo a viabilizar investimentos em novos negócios (Dias, 2021, p. 530).

Com base nessa perspectiva, a constituição de uma holding familiar configura-se como um instrumento jurídico e administrativo altamente eficaz no contexto do planejamento sucessório. Através da centralização e reorganização do patrimônio em uma pessoa jurídica, torna-se possível promover a transferência de bens de forma estruturada, eficiente e juridicamente segura.

Para Oliveira (2014, p. 7), a holding se define por uma empresa com a finalidade de participação acionária em outras empresas. E a origem da palavra em si tem o significado de manter, controlar ou guardar. Nesse mesmo sentido a holding familiar se define, porém para manter, controlar ou guardar patrimônio de uma família, abrangendo, se necessário, as empresas familiares.

A holding é conceituada como a formação de uma sociedade empresária cuja finalidade transcende o simples lucro ou retorno econômico. Inicialmente, busca-se a criação de uma empresa que não realize atividades comerciais, de prestação de serviços ou industriais, mas que tenha por objetivos a facilitação na administração de patrimônios, a obtenção de benefícios fiscais e a otimização do planejamento sucessório.

A base legal para a constituição de uma holding, seja familiar, de controle ou meramente administrativa, encontra-se no artigo 2º, §3º, da Lei nº 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações), que autoriza a criação de uma empresa para participação em outras sociedades, com o propósito de administrar patrimônio ou usufruir de incentivos fiscais, abrindo caminho para o planejamento sucessório e tributário por meio da criação dessas empresas.

Mamede, G., Mamede, E. e Mamede, R. (2024, p.25) destacam que a constituição de estruturas societárias permite que indivíduos e famílias organizem seus patrimônios, ressaltando que, no âmbito do direito sucessório, essa organização revela-se ideal e necessária.

Ainda sob a ótica do Direito Societário, a holding configura-se como um instrumento eficaz para a centralização de ativos, possibilitando a redução de riscos e o planejamento estratégico da propriedade familiar (Dalri, 2017).

É importante ressaltar que a constituição de uma holding depende das particularidades de cada caso concreto, incluindo o patrimônio específico, a estrutura familiar e suas necessidades. Contudo, apesar dessa complexidade, evidencia-se que as holdings representam um campo promissor, especialmente no que tange à

economia processual.

5 HOLDING NO DIREITO SUCESSÓRIO E TRIBUTÁRIO: REORGANIZAÇÃO PATRIMONIAL E EFICIÊNCIA FISCAL

Sob a ótica do Direito Tributário, o instituto das holdings familiares constitui-se como um instrumento de elevada relevância ao viabilizar a reorganização estratégica do patrimônio, gerando significativa economia fiscal em consonância com os limites legais vigentes. No âmbito do Direito Sucessório, a adoção dessa estrutura possibilita a formulação de um planejamento sucessório eficiente, mitigando as complexidades e demandas processuais inerentes ao inventário.

Nesse contexto, a holding familiar transcende a mera redução do tempo e da litigiosidade associadas aos inventários tradicionais, promovendo a ordenação planejada da transferência de bens entre herdeiros, sempre em conformidade com as disposições legais e as diretrizes específicas de cada núcleo familiar (Martins-Costa, 2019). Tal configuração revela-se um mecanismo eficaz para prevenir conflitos sucessórios e preservar a integridade do patrimônio, sobretudo frente aos desafios impostos pelos processos judiciais e extrajudiciais de inventário.

Em perspectiva mais ampla, observa-se que o sistema tributário brasileiro, embora embasado pela Constituição Federal de 1988, apresenta-se como excessivamente complexo e oneroso ao contribuinte, demandando constante atualização e inovação para garantir eficiência e segurança jurídica (Carvalho, 2020). Essa complexidade evidencia-se não apenas na esfera federal, mas também nos níveis estadual e municipal, cujas variações regionais ocasionam impactos fiscais heterogêneos sobre pessoas físicas e jurídicas (Mamede, G.; Mamede, E., 2023a).

Diante desse panorama, torna-se imperioso um entendimento jurídico mais claro e assertivo, de modo a tornar o processo tributário menos onerosos e burocrático para os contribuintes. A constituição da holding familiar emerge, portanto, como um instrumento legítimo para aproveitar lacunas e incentivos fiscais constantes na legislação vigente, promovendo significativa economia tributária. Conforme Machado (2019), o planejamento tributário deve ser concebido como uma atividade lícita e estratégica, destinada a evitar a dupla tributação e a tributação excessiva, por meio da reorganização societária e patrimonial.

Assim, inicia-se uma trajetória de compreensão acerca do potencial da holding

familiar como instrumento eficaz de organização patrimonial nos campos tributário e sucessório. Para tanto, é imprescindível atentar ao Direito Empresarial como base estratégica viável para a implementação de um planejamento sucessório adequado e eficiente.

Ao verificar uma estrutura empresarial para fins de planejamento, torna-se necessário avaliar integralmente sua organização, promovendo adaptações às singularidades de cada empreendimento. São considerados aspectos como tipo societário, faturamento, estrutura produtiva, natureza das atividades (se prestação de serviços ou comércio de mercadorias), gestão e documentação pertinente, incluindo escrituras, histórico fiscal e enquadramento tributário (Mamede, G.; Mamede, E., 2023a, p. 163).

Essa análise da pessoa jurídica busca identificar a configuração mais adequada para compatibilizar produção, tipo societário, mercadorias e patrimônio aos regimes tributários menos gravosos, evitando que os lucros se dissipem em tributações municipais, estaduais e federais, efetivando, assim, o planejamento tributário.

Entretanto, ressalta-se que, conforme as particularidades de cada caso e da estrutura societária adotada, o resultado fiscal poderá variar, podendo ser vantajoso ou não. Dessa forma, não se pode considerar a constituição da holding, familiar ou não, como solução definitiva para redução da carga tributária ou resolução integral dos desafios administrativos. A pessoa jurídica está sujeita a incidências tributárias relevantes, que podem não ser inferiores às da pessoa física (Mamede, G.; Mamede, E., 2023a, p. 164).

No esforço de reduzir a carga tributária incidente sobre patrimônios ou atividades empresariais, é fundamental uma análise rigorosa e panorâmica das condições existentes, explorando cenários fiscais diversos para identificação do mais vantajoso. Embora os tributos federais apresentem aplicação uniforme nacionalmente, as variações estaduais e municipais ocasionam impactos distintos entre as regiões (Mamede, G.; Mamede, E., 2023a, p. 164).

Nesse sentido, Carazza (2021) destaca que o instituto da holding familiar, além de proporcionar a diminuição do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), facilita uma gestão eficiente do Imposto de Renda e das

6 HOLDINGS FAMILIARES: SUPERANDO PARADIGMAS E OTIMIZANDO A GESTÃO PATRIMONIAL E TRIBUTÁRIA.



No Brasil, a figura do advogado costuma ser associada, de forma predominante, à atuação em momentos de conflito ou diante de problemas já estabelecidos. Essa visão é paradoxal, uma vez que a atuação preventiva desses profissionais poderia aumentar significativamente sua efetividade, ao orientar famílias na estruturação antecipada do planejamento patrimonial. Assim, seria possível evitar a eclosão de litígios e o desgaste das relações familiares, promovendo a preservação do equilíbrio e do bem-estar familiar.

Superando esses estigmas, o segmento detentor de patrimônio começou a reconhecer a importância do planejamento patrimonial integrado ao Direito Societário. Compreende-se, hoje, que não apenas as empresas demandam planejamento estratégico; as famílias também necessitam estruturar sua organização patrimonial com a mesma diligência.

É nesse contexto que as holdings familiares se afirmam como instrumentos jurídicos essenciais. Elas agregam a funcionalidade de concentrar e administrar o patrimônio dos integrantes de uma família, com vistas a organizar os bens, reduzir conflitos sucessórios e, de maneira particularmente relevante, otimizar a carga tributária incidente.

Segundo Mamede, G., Mamede, E. e Mamede, R. (2024, p. 27), a compreensão profunda das características do grupo econômico, tais como a composição social, o acervo patrimonial e a natureza das atividades desenvolvidas, é condição sine qua non para a adequada estruturação societária. Somente a partir dessa análise é possível ponderar entre as alternativas seja o uso simples do testamento, o procedimento tradicional de inventário ou a constituição da holding familiar.

A escolha do tipo societário depende das necessidades e objetivos específicos de cada caso concreto. Dentre as formas societárias brasileiras, as holdings familiares são majoritariamente constituídas sob o regime de sociedade limitada ou anônima, principalmente por limitação da responsabilidade dos sócios frente às obrigações sociais (Mamede, G., Mamede, E. e Mamede, R., 2024, p. 51).

Entretanto, se a holding destina-se exclusivamente à gestão patrimonial, sem assumir obrigações operacionais, pode-se optar por uma entidade societária que dispense essa limitação, preservando o patrimônio dos sócios (Mamede, G.; Mamede, E., 2023a, p. 171).

No mesmo sentido, Silva, Melo e Rossi (2023, p. 74) observam que, dentro do planejamento patrimonial, é comum a utilização tanto de sociedades empresariais quanto de sociedades simples, sendo predominantes a sociedade anônima, limitada ou limitada unipessoal. Destacam que, na sociedade limitada, prevalece a relação pessoal entre sócios o chamado *affectio societatis* elemento de grande valia nas holdings familiares, pois possibilita restringir a entrada de terceiros alheios à família. Já nas sociedades anônimas, este controle é menos efetivo devido à livre negociação das ações, o que pode permitir a participação de terceiros, eventualmente contrária aos interesses familiares.

Assim, a decisão final acerca do tipo societário deve respeitar as particularidades de cada núcleo familiar e seus objetivos particulares. Contudo, observa-se que, inicialmente, a sociedade limitada se apresenta como a opção mais adequada devido à flexibilidade na divisão de lucros.

No que tange ao regime tributário, a partir de 1997 passou a vigorar o imposto de renda sobre pessoas jurídicas, calculado com base no lucro real, presumido ou arbitrado, apurado trimestralmente (Brasil, 1996). Destaca-se que, conforme o art. 15 da Lei nº 9.249/1995, a base de cálculo do lucro real aplica uma alíquota de 8% sobre a receita bruta mensalmente auferida. Dessa forma, para pessoas jurídicas exclusivamente administrativas, como holdings familiares sem atividade comercial, os tributos incidirão prioritariamente sobre a valorização patrimonial, não sobre receitas operacionais, o que representa um custo fiscal inferior ao das empresas tradicionais sujeitas ao imposto de renda sobre a renda operacional.

Esta estrutura fiscal evidencia a eficiência e atratividade da holding familiar como mecanismo não apenas de organização sucessória, mas também de otimização tributária, configurando-se como estratégia imprescindível no planejamento patrimonial contemporâneo.

Outra alternativa importante no planejamento tributário familiar é a adesão ao Simples Nacional, previsto na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Dependendo da receita gerada pelos ativos integrados à holding, essa modalidade pode se revelar uma opção fiscalmente mais vantajosa, especialmente para patrimônios de menor porte, devido à sua simplificação tributária e redução da carga administrativa (Brasil, 2006).

Nesse cenário, a constituição de holdings familiares estruturadas sob o

formato de sociedades limitadas, optantes pelo regime de lucro real ou presumido, destaca-se como estratégia robusta e eficaz. Essa configuração possibilita a centralização do patrimônio e a concentração da tributação, promovendo uma gestão tributária mais eficiente e otimizada. Ao distribuir as cotas da sociedade entre os membros familiares, o planejamento sucessório torna-se menos oneroso e mais organizado, facilitando tanto a administração quanto a preservação do patrimônio.

Contudo, é imprescindível realizar uma análise criteriosa e personalizada para verificar a real vantagem tributária proporcionada pela holding em cada situação concreta. Embora, em tese, o uso dessa estrutura possa ser economicamente mais eficiente do que o custeio de inventários convencionais, os resultados fiscais dependem fortemente da estrutura societária adotada e das especificidades de cada caso individual.

Portanto, o verdadeiro valor da holding reside na busca por soluções que, além de simplificarem a gestão patrimonial, promovam a redução efetiva da carga tributária incidentes sobre o patrimônio familiar. Isso exige uma compreensão aprofundada das vantagens e possíveis limitações associadas à constituição de holdings familiares no contexto da sucessão patrimonial.

Conforme destacam Mamede, G. e Mamede, E. (2023a, p.148), a integralização do capital social por meio da transferência de bens faz com que esses deixem de pertencer ao patrimônio da pessoa física para integrar o ativo da pessoa jurídica. Tal transferência facilita sobremaneira o processo sucessório, pois, ao invés da divisão física dos bens imóveis ou móveis, as cotas da sociedade já estão previamente distribuídas entre os herdeiros no contrato social.

Esse mecanismo funciona como um adiantamento legítimo da parte hereditária, permitindo a antecipação da sucessão mediante a doação das cotas da holding. Consequentemente, a necessidade de abertura do processo de inventário é eliminada, uma vez que a sucessão patrimonial ocorre em vida, assegurando que os herdeiros, agora sócios, possam dar continuidade à administração do patrimônio conforme o planejamento traçado pelos fundadores.

Tal estratégia não apenas simplifica o processo sucessório, como também mitiga os riscos jurídicos e operacionais que, normalmente, recaem sobre os negócios familiares diante de processos mal estruturados. Por isso, a holding familiar se destaca como instrumento fundamental para garantir a estabilidade e a perpetuidade do patrimônio, prevenindo os impactos negativos oriundos de litígios sucessórios.

Importa destacar, contudo, que a constituição e utilização da holding não constituem um modelo universal aplicável indiscriminadamente. Trata-se de uma estratégia que deve ser cuidadosamente adaptada às particularidades de cada família, natureza do patrimônio e perfil empresarial, requerendo aprofundamento técnico e assessoria jurídica especializada (Machado, 2019).

Nessa mesma linha, Carvalho (2020) enfatiza que a eficácia da holding depende da sua correta constituição, do rigoroso cumprimento das normas legais e do constante monitoramento, uma vez que abusos no planejamento tributário podem ensejar autuações fiscais. Ademais, é fundamental considerar as peculiaridades regionais e as características específicas do patrimônio, reforçando a necessidade de um planejamento multidisciplinar e personalizado (Mamede, G.; Mamede, E., 2023b). Por fim, é relevante ressaltar a legitimidade desse tipo de planejamento sucessório. Existem diversas situações que se utilizam do instituto da holding familiar com a finalidade de evasão fiscal. Nesse sentido, Alberto Xavier (2001) reforça que holding familiar apenas explora brechas legislativas com a finalidade de redução da carga tributária, não se assemelhando a práticas abusivas do Direito Tributário.

Em síntese, a holding familiar se apresenta como instrumento valioso no planejamento sucessório, por simplificar os trâmites legais e preservar a integridade patrimonial e empresarial da família. Ao possibilitar a antecipação da sucessão através da doação das cotas, elimina-se o inventário, reduzindo custos, conflitos e incertezas jurídicas. Todavia, dada a complexidade dos aspectos societários, tributários e sucessórios envolvidos, sua implementação demanda análise minuciosa e individualizada, realizada por profissionais especializados, para que a estrutura adotada reflita plenamente as necessidades e objetivos específicos da família.

CONCLUSÃO

A presente análise do instituto da holding familiar demonstra sua relevância como instrumento jurídico contemporâneo e eficaz para o planejamento sucessório e tributário no Brasil. Conforme evidenciado, a constituição de holdings familiares, quando estruturada com rigor jurídico e embasamento fiscal adequado, oferece uma gestão patrimonial mais segura, minimiza conflitos sucessórios e possibilita significativa economia tributária, corroborando benefícios práticos e teóricos

discutidos na literatura.

Entretanto, destaca-se que a implementação desse mecanismo exige cautela, planejamento detalhado e suporte técnico-jurídico especializado, a fim de evitar riscos fiscais e abusos que possam comprometer seus efeitos positivos. Ademais, a complexidade do sistema e os elevados custos fiscais associados revelam que a holding familiar não configura uma solução simplificada ou isenta de desafios, demandando análise personalizada de acordo com as particularidades de cada família e patrimônio.

Destaca-se ainda a necessidade de respeito à individualidade familiar no planejamento patrimonial, de forma a contemplar suas especificidades e vontades dentro dos limites legais. Isto ressalta a importância de abordagens customizadas, que possam responder às nuances e dinâmicas familiares envolvidas na sucessão e administração do patrimônio.

Recomenda-se, portanto, que profissionais do direito e famílias adotem a holding familiar com base em estudos aprofundados, buscando soluções adaptadas e juridicamente consistentes que atendam às demandas do ordenamento tributário nacional. Além disso, o contínuo debate acadêmico e jurídico sobre o tema torna-se imprescindível, sobretudo diante das possíveis reformas legislativas que podem impactar a eficácia desse instituto.

Por fim, reforça-se a relevância do Direito Societário como mecanismo estratégico para a preservação e perpetuidade do patrimônio familiar, contribuindo para a sustentabilidade dos negócios e a manutenção dos valores familiares ao longo das gerações, configurando-se como um instrumento fundamental no contexto do planejamento sucessório e tributário brasileiro.

REFERENCIAS

BIONDI, José Eduardo. **Planejamento Tributário e Societário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Brasília, DF: Planalto, 17 dez. 1976. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404consol.htm. Acesso em: 18 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995.** Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. Brasília, DF: Planalto, 27 dez. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9249.htm. Acesso em: 16 maio 2025

BRASIL. **Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre a legislação tributária federal, as contribuições para a seguridade social, o processo administrativo de consulta e dá outras providências. Brasília, DF: Planalto, 30 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19430compilada.htm. Acesso em: 16 maio 2025

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil.** Brasília, DF: Planalto, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 25 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Planalto, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 29 maio 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.** Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nºs 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília, DF: Planalto, 15 dez. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 16 maio 2025.

DIAS, Maria Berenice. **Manual das Sucessões.** 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

CARAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Tributário.** 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário.** 36. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

DINIZ, Maria Helena. **Direito das Sucessões.** 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

KIYOTA, Edileuza Fontes Pereira. **Planejamento Sucessório e Holding Familiar: Aspectos Jurídicos e Tributários.** São Paulo: Atlas, 2021.

MACHADO, Gustavo Santos. **Planejamento Tributário e Societário.** São Paulo: RT, 2019.

MAMEDE, Gladston; MAMEDE, Eduarda Cotta. **Holding familiar e suas vantagens**: planejamento jurídico e econômico do patrimônio e da sucessão familiar. 15. ed. Barueri, SP: Atlas, 2023a.

MAMEDE, Georg; MAMEDE, Edson. **Direito Tributário Brasileiro**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023b.

MAMEDE, Gladston; MAMEDE, Eduarda Cotta; MAMEDE, Roberta Cotta. **Holding familiar e suas vantagens**: planejamento jurídico e econômico do patrimônio e da sucessão familiar. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2024. (Série Soluções Jurídicas).

MARTINS-COSTA, Judith. **Direito das Sucessões**. 10. ed. São Paulo: RT, 2019.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Holding, Administração Corporativa e Unidade Estratégica de Negócio**, 5ª edição. Rio de Janeiro: Atlas, 2014. E-book. p.7. ISBN 9788522494941. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788522494941/pageid/0>. Acesso em: 03 de jun. 2025.

ROSA, Conrado Paulino, **Planejamento Sucessório: teoria e prática**. 1. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022.

SANCHEZ, Júlio Cesar. **Inventário, partilha de bens, holding, planejamento sucessório e testamento de A a Z**. 1. ed. Leme, SP: Mizuno, 2022.

SILVA, Fabio Pereira da; MELO, Caio; ROSSI, Alandre Alves. **Holding Familiar**: aspectos jurídicos e contábeis do planejamento patrimonial. 3. ed. Barueri: Atlas, 2023.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: Contratos**. 23. ed. Barueri: Atlas, 2023.

XAVIER, Alberto. **Tipicidade da tributação, simulação e norma antielisiva**. Imprensa: São Paulo, Dialética, 2001.

A COTA PARTIDÁRIA DE GÊNERO COMO INSTRUMENTO GARANTIDOR DA PARTICIPAÇÃO DA MULHER NA POLÍTICA INSTITUCIONAL BRASILEIRA.

THE PARTY GENDER QUOTA AS AN INSTRUMENT TO GUARANTEE WOMEN'S PARTICIPATION IN BRAZILIAN INSTITUTIONAL POLITICS

Cáio César Nogueira Martins¹

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar a política afirmativa de Cota de Gênero no ordenamento jurídico eleitoral. Nesse sentido, urge destacar que a efetiva conquista da Capacidade Eleitoral pelas mulheres no Brasil deu-se no ano de 1932, no Governo do Presidente Getúlio Vargas. Contudo, ao longo de nossa história política, observa-se um enorme abismo ao comparar o número de homens e mulheres detentores de cargos eletivos no Poder Legislativo, predominando os homens no exercício da atividade legiferante. Buscando mitigar essa desproporção contemplou-se a partir de 1995 a política afirmativa de reserva de vagas para as mulheres disputarem cargos eletivos pelo Sistema Proporcional. Mesmo com advento da Lei e posteriores reformas, ainda se observa a baixa taxa de ocupação destas nas Esferas Federal, Estadual/Distrital e Municipal. Metodologicamente realizar-se-á a análise do instituto a partir de ampla revisão bibliográfica e doutrinária. Por fim, far-se-á uma análise quantitativa referente aos dados das eleições à Câmara dos Deputados Federais entre os anos de 2010 a 2024, divulgados pelo site oficial do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Os resultados sinalizam que ainda hoje a ocupação feminina das cadeiras no Parlamento brasileiro se mostra menor do que a presença dos homens na mencionada casa legiferante.

Palavras-chave: Candidatura Feminina; Cota de Gênero; Eleições; Mulheres; Política.

ABSTRACT

This article aims to analyze the affirmative action policy of Gender Quotas in the electoral legal system. In this sense, it is important to emphasize that women in Brazil first achieved electoral capacity in 1932, during the administration of President Getúlio Vargas. However, throughout our political history, we have observed a huge gap when comparing the number of men and women holding elected office in the Legislative Branch, with men predominating in legislative activity. Seeking to mitigate this disproportion, the affirmative action policy of reserving seats for women to run for elected office through

¹ Advogado regularmente inscrito nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil. Graduado em Direito pelo Centro Universitário Presidente Antônio Carlos (UNIPAC). Graduado em Ciência Política pelo Centro Universitário Internacional (UNINTER). Graduado em Ciências Sociais pela Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). Especialista em Direito Eleitoral pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/Minas). Doutorando em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora (PPGCSO/UFJF). Agradecimento à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio por meio da bolsa de fomento concedida ao pesquisador.

<http://lattes.cnpq.br/0040698679467668>



the Proportional System was implemented in 1995. Even with the enactment of the Law and subsequent reforms, women still have a low occupancy rate at the Federal, State/District, and Municipal levels. Methodologically, the analysis of the institute will be based on a comprehensive bibliographical and doctrinal review. Finally, a quantitative analysis will be conducted of data from the Chamber of Deputies elections between 2010 and 2024, as published on the official website of the Superior Electoral Court (TSE). The results indicate that even today, the number of women in the Brazilian Parliament remains lower than the number of men in that legislative body.

Keywords: Female candidacy; Gender quota; Elections; Women; Politics.

1 INTRODUÇÃO

Desde o início dos tempos o ser humano observou a necessidade de se expressar e viver em harmonia com o meio que o cerca. A necessidade do homem em viver sempre no convívio com seu semelhante deu origem aos primeiros agrupamentos de pessoas, estes peculiarmente familiares e nomádicos. O humano primevo se deslocava com seus agrupamentos em prol de alimentos, esta característica se dava principalmente pelo não domínio das técnicas de plantio.

As condições geográficas em determinadas regiões propiciaram a algumas destas tribos o estabelecimento de forma permanente em determinados lugares. A fauna e a flora diversificada contribuíram para a caça, as terras férteis e os rios para a efetivação da agricultura de subsistência, fundamental para a alimentação de todos os indivíduos do grupo.

No início a vida humana era em comunidade, ou seja, possuíam-se intensos laços afetivos, relações constantes e ideais em comum como a perpetuação da espécie e expansão da tribo. Porém, o aumento do número de membros e conseqüentemente dos limites territoriais destas comunidades promoveu uma gradativa redução da proximidade entre as pessoas e o surgimento de um emaranhado de relações cada vez mais complexas entre os sujeitos, resultando na busca por ideais individualistas ou de determinados grupos de menores proporções, nascia a então Sociedade.

Devido a questões antropológicas as funções entre os sexos foram bem demarcadas: via de regra os homens eram responsáveis pelos serviços braçais (devido sua maior compleição física) e de condução familiar, em contrapartida cabiam às mulheres funções domésticas como gerar e criar seus descendentes. Em muitas sociedades o homem era o chefe da estrutura familiar patriarcal e sua esposa e filhos seus subordinados (Dantas, 2010).

Por longos anos, tinha-se a mentalidade de que a mulher era incapaz de se inserir na vida pública sem prejuízo dos afazeres do lar. Tanto que nas cidades-estados gregas – também denominadas *Polis* – havia pontos de encontros públicos onde somente os cidadãos gregos (homens detentores de terras) podiam frequentar a fim de opinar sobre a vida social, econômica e política da cidade-estado. A chamada *Ágora* é considerada a manjedoura da Democracia; esta, porém, era excludente das mulheres, das crianças, dos escravos e dos estrangeiros. Nota-se que a participação da mulher na sociedade era ínfima, pois a sua submissão ao homem a impedia de participar da vida extrafamiliar, ou seja, pública.

As transformações sociais, econômicas e políticas ocorridas inicialmente na Europa no século XVIII alteraram substancialmente o modo de produção de bens. A transição da manufatura para a maquinofatura resultou na substituição da força humana utilizada no processo produtivo pela atividade realizada pelas máquinas a vapor. A crescente demanda de operários nos centros europeus permitiu que a mão-de-obra feminina começasse a compor os quadros de proletariados fabris. Este fato marca a ascensão, em parte, da mulher na sociedade.

Como fruto do processo de inserção da mulher na sociedade por meio da atividade laboral surgiu no século XIX os Movimentos Feministas, cujo objetivo era igualar os direitos entre ambos os sexos. Sob lentos passos estes movimentos conquistaram o direito ao voto em diversos países

O direito ao voto por parte das mulheres apareceu no Ocidente nos Estados Unidos em 1869, sendo incorporado a Constituição Federal apenas em 1920. Até então as mulheres eram excluídas deste direito sob a alegação de serem insensíveis e de possuírem inabilidade congênita para as questões políticas – adotava-se o sufrágio sexual. No Brasil o voto feminino apareceu na primeira metade do século XX. Em outros países o fim desse sufrágio chegou ainda mais tardiamente, como na Suíça a partir de 1971, no Kuwait em 2005 e no Oriente Médio em 2015.

Frente o exposto, tem-se que o estudo da cota de gênero faz-se fundamental para compreender a participação da mulher na política institucional brasileira. Dessa maneira, além dessa breve introdução o presente artigo se divide em outras quatro partes. Na primeira delas será apresentado um apanhado histórico da participação das mulheres nas eleições brasileiras, bem como a evolução da cota de gênero no Brasil; na segunda parte será apresentado o procedimento de preenchimento das cotas e a maneira como o poder judiciário realiza a aferição; na terceira parte será apresentada críticas a postura dos partidos na tentativa de burlar a política de cotas; e na quarta parte será apresentado dados estatísticos inerentes as eleições

para a Câmara dos Deputados Federais realizadas entre os anos de 2010 e 2022, de modo a sustentar o argumento central desse trabalho, qual seja, a sub-participação e sub-representatividade das mulheres nas Casas Legislativas. Por fim, serão apresentadas as Considerações Finais sobre os achados ao longo dessa pesquisa.

2 A COTA DE GÊNERO: A EVOLUÇÃO DOS DIPLOMAS LEGAIS NO BRASIL

Embora não existisse no Brasil expressa vedação legal ao exercício do sufrágio por parte das mulheres, tal proibição dava-se por vias transversais. Em uma sociedade onde se predominava o voto censitário e a submissão das mulheres no seio familiar – ao pai, cônjuge ou filho varão – dificilmente se conseguia a comprovação de renda para obter o direito ao voto.

Imperioso destacar que antes da Constituição da República de 1934, os Estados possuíam autonomia para legislar sobre matéria eleitoral. Narra Cerqueira (2013) que no Brasil, o voto feminino apareceu inicialmente no ano de 1927, no estado do Rio Grande do Norte, porém tais votos foram anulados, pois as mulheres votaram na escolha de Senadores, e o exercício deste direito era limitado apenas à atuação parlamentar dentro do próprio estado. Já em 1928, definiam-se os eleitores como os cidadãos maiores de 21 anos, sem restrição expressa da mulher.

Segundo Dantas (2011), a primeira alcaide eleita no Brasil foi Alzira Soriano. No ano de 1928 a candidata logrou êxito nas urnas da cidade de Lages/RN. Empossada no ano seguinte, ela não pode terminar seu mandato em virtude de uma manobra de anulação de todos os votos das mulheres. Em 1933, com a definitiva conquista do voto feminino, Carlota Pereira de Queiroz foi eleita como Deputada Federal, participando do Poder Constituinte Originário em 1934.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934 trazia expressamente o direito de voto às mulheres casadas, mediante autorização dos maridos e a algumas solteiras ou viúvas condicionadas a renda própria, não criando óbices a sua candidatura (Silva, 2012). Vedava, porém, o alistamento de mendigos, resquício da política censitária de democracia. Mesmo com a conquista das capacidades ativa e passiva eleitoral adquirida pelas mulheres na década de 1930, fato é que em pleno século XXI pouco se observa a participação destas como candidatas.

Explica Silva (2012) que, na América Latina, a Argentina foi o país pioneiro na implantação de Cotas de Representação no Legislativo, no ano de 1991. Posteriormente Paraguai, Uruguai, Chile, Colômbia, Venezuela e Brasil. O Brasil, a priori, adotou a reserva de 20% (vinte por cento) das vagas para as mulheres disputarem cadeiras nas Câmaras Municipais. Tal previsão ingressou no ordenamento jurídico pátrio através do artigo 11, §3º da Lei nº 9.100 de 29 de setembro de 1995 (Brasil, 1995), todavia, com o advento da Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997 houve uma ampliação do percentual de vagas para 30% (trinta por cento), a aplicação do instituto não apenas nas eleições legislativas municipais, mas estaduais e federal, bem como a adoção do princípio da reserva para o gênero minoritário, seja masculino ou feminino.

Mesmo com a alteração do percentual inerente a política de cotas, pouco resultado prático se obteve. A redação da época ensejava a percepção de que bastava a reserva de vagas para o gênero minoritário, em regra o feminino, que independente de seu preenchimento o objetivo da criação deste parágrafo já estaria satisfeito. Eram vagas de ocupação facultativa, porém de reserva obrigatória, conforme ensina Cerqueira (2013, p.298).

A fim de resolver tal impasse, a redação do §3º do artigo 10 sofreu importante alteração pela Lei 12.034 de 29 de setembro de 2009 (Minirreforma Eleitoral), onde foi substituído o termo “deverá reservar” por “preencherá”. Diante da nova redação, o entendimento adotado foi de que estes 30% (trinta por cento) são de obrigatório preenchimento, não restando margem a outra interpretação pelas agremiações partidárias.

Silva (2012, p.23) completa que alguns países tiveram resultados positivos no que tange ao aumento de representantes políticos do gênero minoritário, como a Argentina e o Paraguai. Outros não obtiveram grande alteração, caso do Panamá, Bolívia, Venezuela e Brasil. Tecidas tais considerações, se procederá com a análise sobre como ocorre o preenchimento da cota de gênero pelas agremiações partidárias, bem como os meandros procedimentais de verificação pelo Poder Judiciário do cumprimento do mencionado instituto jurídico.

3 O PREENCHIMENTO E AFERIÇÃO DO PERCENTUAL DAS COTAS

A Convenção Partidária é o ato pelo qual são escolhidos os candidatos que participarão da disputa a determinado cargo eletivo. Geralmente são realizadas entre os dias 20 de julho e 05 de agosto do ano em que ocorrerá o pleito eleitoral, consoante previsão na Lei nº 9.506 de

30 de setembro de 1997 (Brasil, 1997), com alteração promovida pela Lei nº 13.165 de 29 de setembro de 2015 (Brasil, 2015).

Pelo sistema proporcional (utilizado nas eleições para os cargos de Vereadores, Deputados Estaduais, Federais e Distrital), a determinação do número máximo de candidaturas por partido dar-se-á considerando o número de vagas disponíveis em cada casa, observando as regras estabelecidas pelo artigo 10 e seus incisos I e II, da Lei nº 9.504 de 29 de setembro de 1997 (Brasil, 1997) cuja redação foi alterada pela Lei 14.211/21 de 01 de outubro de 2021 (Brasil, 2021).

Determinado o número máximo de candidatos a ser lançado, o próximo passo é a aclamação dos nomes em Convenção. Tal procedimento necessita de atenção, pois embora a escolha dos nomes seja matéria *interna corporis*, há necessidade de se observar o instituto das cotas no que diz respeito ao preenchimento mínimo de 30% de candidaturas ao gênero minoritário.

Imagine a seguinte situação fática: o “Município A” possui 19 cadeiras em sua Câmara Municipal e eleitorado inferior a cem mil. Conforme o Art. 10 da Lei 9.504 de 29 de setembro de 1997, (Brasil, 1997) o partido poderá lançar candidaturas até 100% do número de lugares a preencher na referida casa “mais um”, veja os cálculos:

- $19 \times 100\% = 19$
- $19 + 1 = 20$ (número máximo de candidatos por partido)

Determinado o número de candidaturas e supondo que o partido pretenda lançar o número máximo de candidatos possíveis, destes 30% (trinta por cento) “deverão” ser preenchidos com o gênero minoritário:

- $30\% \text{ de } 20 = 6$ candidaturas

Indaga Gomes (2015): “[...] e se da operação (cálculo de 30%) resultar número fracionário?” Respondendo à pergunta, o jurista explica que quando o valor der fracionado, este “deverá” ser arredondado sempre para o próximo número inteiro.

Tomando por base o exemplo do “Município A” anteriormente citado, caso o Partido Político pretenda lançar o número máximo de candidaturas, no mínimo 06 (seis) delas deverão

ser preenchidas por candidatos do gênero minoritário. E se o partido conseguir captar apenas 05 (cinco) mulheres para concorrer as eleições? Considerando este número o referente ao sexo minoritário, cabe o partido reduzir o número de candidatos do gênero majoritário para 11 (onze), de forma a respeitar o instituto eleitoral da cota de gênero.

Decorrida às Convenções faz-se necessário o preenchimento do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários, também conhecido como DRAP (GOMES, 2015). É por meio deste instrumento que os partidos se apresentam a Justiça Eleitoral demonstrando a forma como pretendem concorrer às eleições. Caso não apresentado até a data estabelecida pelo calendário eleitoral, o representante partidário será notificado para fazê-lo em até 72 (setenta e duas) horas. Válida a ressalva de que o DRAP é um dos documentos que instruem os autos de requerimento de registro de cada candidatura, logo deverá ser julgado antes destes (GOMES, 2015).

Identificada alguma impropriedade no DRAP, tal como o desrespeito a Cota de Gênero, o Juiz Eleitoral não o indeferirá de plano. Nesse caso, o partido deverá ser intimado para no prazo de 72 (setenta e duas) horas sanar as falhas ou prestar esclarecimentos. O indeferimento do DRAP resulta consequentemente no indeferimento todos os registros de candidaturas vinculados a este, conforme dispõe o artigo 47 § único da Resolução do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) nº 23.455 de 15 de dezembro de 2015, logo se observa a importância deste documento para a disputa eleitoral.

Ensina Queiroz (2014, p.410/412) que se tratando de matéria cível-eleitoral, admite-se apenas o Recurso Inominado contra atos, decisões, resoluções ou sentenças de Juiz ou Junta Eleitoral, mesmo nas hipóteses em que no processo civil caberia agravo de instrumento ou apelação. A legislação eleitoral não instituiu nome específico pra designar o recurso, por isso recebe este nome. Sendo o DRAP o processo principal, cujo deferimento instruirá o Requerimento de Candidaturas, cabe contra ele o Recurso Inominado no prazo de 3 (três) dias.

Transitada em julgado a sentença de deferimento ou indeferimento do DRAP, em regra, não mais é possível arguir sobre seu conteúdo, pois se a causa de prejudicialidade fosse passível de inversão, a aprovação do DRAP seria consequência da aprovação das candidaturas, ficando a regularidade dos atos partidários a mercê dos quesitos individuais de candidatura. Superveniência de fatos após o julgamento do DRAP.

São três os fatos que podem ocorrer após o julgamento do DRAP e que implicam em alterações quanto ao número de candidaturas apresentadas a Justiça Eleitoral, a saber:

- 1) **Indeferimento do registro de candidatura:** ocorre quando o candidato não satisfaz os requisitos de elegibilidade exigidos em lei e/ou recai em hipótese de inelegibilidade. Como exemplos, se analisa a falta de filiação partidária mínima de seis meses ou prazo diverso estabelecido em seu estatuto e a condenação criminal por órgão colegiado.
- 2) **Cancelamento do registro de candidatura:** ocorre por iniciativa do partido, com amparo em seu estatuto, ou pelo óbito do candidato, tornando, em ambas as hipóteses, impossível o prosseguimento da candidatura.
- 3) **Desistência do registro de candidatura:** advém da vontade do candidato, de forma unilateral, a não mais permanecer no pleito eleitoral na condição de candidato.

Sendo o DRAP o momento derradeiro para aferição das cotas, como fica a situação em caso de indeferimento, cancelamento e desistência de candidaturas do gênero minoritário? Para todas essas situações fáticas, a legislação eleitoral faculta aos partidos realizarem a substituição dos seus candidatos a fim de ocupar as respectivas vagas, porém, se o fizer deverá observar a cota de gênero, o que nem sempre ocorre, conforme se delinearão adiante.

4 CRÍTICAS AOS PARTIDOS POLÍTICOS

Uma crítica levantada por Gresta (2016) é a postura comumente adotada por dirigentes partidários em coagir mulheres a serem candidatas ou até mesmo lançam nomes de pessoas não filiadas como candidatas apenas para o cumprimento da cota e, no momento de análise do registro individual de candidatura pela Justiça Eleitoral, esses pedidos serem indeferidos. Neste sentido Gresta (2016) aponta que são fraudes comuns a serem praticadas objetivando o preenchimento da cota:

- a) **Candidaturas fictícias do gênero minoritário:** cujos gastos de campanha e número de votos recebidos são ínfimos;
- b) **Candidaturas com proposital documentação incompleta:** que, se não sanado o vício, ocasiona o seu indeferimento;
- c) **Substituição de candidaturas do gênero minoritário pelo majoritário após o julgamento do DRAP.**

Nos últimos anos o TSE e os Tribunais Regionais da Justiça Eleitoral entenderam que é fraude o ato de lançar candidaturas femininas apenas formalmente, ou seja, não dar suporte a essa participação das mulheres como privá-las do acesso ao horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão, bem como não destinar verbas do Fundo Partidário a elas. (FREITAS, 2022).

Discorrido sobre os artifícios partidários para se burlar a cota de gênero, analisa-se os dados eleitorais das últimas quatro eleições para a Câmara dos Deputados Federais.

5 DADOS ELEITORAIS DAS ELEIÇÕES PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS ENTRE OS ANOS DE 2010 E 2022.

No que se refere às eleições para Câmara dos Deputados Federais em 2010, constatamos naquele pleito a baixa participação feminina na disputa destes cargos. Embora a legislação vigente estabelecesse o preenchimento obrigatório pelo sexo minoritário de no mínimo de 30% (trinta por cento) do número de candidaturas lançadas, nenhuma das regiões brasileiras, alcançou este percentual. Tal afirmativa demonstra um claro descumprimento da norma eleitoral naquele ano (BRASIL, 2025).

Quanto ao número de candidatos eleitos, as mulheres se apresentaram como minoria. Das 513 (quinhentas e treze) cadeiras de deputados federais, elas conquistaram 45 (quarenta e cinco). Este número corresponde a aproximadamente 8,77% (oito vírgula setenta e sete por cento). O maior percentual de mulheres eleitas naquele ano foi na Região Norte, com 15,38% (quinze vírgula trinta e oito por cento), das 65 (sessenta e cinco) vagas disponíveis, 10 (dez) foram ocupadas por elas. Já o Sudeste foi o lugar que mais elegeu mulheres a Câmara dos Deputados, com 15 (quinze) eleitas; contudo das 179 (cento e setenta e nove) vagas disponíveis para a região, apenas 8,38% (oito vírgula trinta e oito por cento) foram ocupadas por representantes do sexo minoritário (BRASIL, 2025).

Sobre as eleições de 2014, também se constata a baixa participação feminina na disputa aos cargos de deputada federal. Em todas as regiões brasileiras o número de candidaturas de mulheres foi menor que o número de candidaturas de homens, contudo elas conseguiram alcançar o mínimo de 30% (trinta por cento) estabelecidos em Lei. (BRASIL, 2025).

Quanto ao número de candidatos eleitos, as mulheres se apresentaram como minoria em ambos os cargos. Das 513 (quinhentas e treze) cadeiras de deputados federais elas conquistaram 51 (cinquenta e uma) nas eleições de 2014. Este número corresponde a aproximadamente 9,94%

(nove vírgula noventa e quatro por cento). Novamente a região com maior percentual de mulheres eleitas neste ano foi a Norte, com 23,08% (vinte e três vírgula zero oito por cento), das 65 (sessenta e cinco) vagas disponíveis, 15 (quinze) foram ocupadas por elas. O Sudeste foi o local que mais elegeu mulheres, com 17 (dezesete) eleitas; correspondendo a 9,5 % (nove vírgula cinco por cento) do total de vagas a que faz jus (BRASIL, 2025).

Sobre as eleições de 2018, (Referência). mais uma vez constata-se a baixa participação feminina na disputa a Câmara dos Deputados Federais. Em todas as regiões brasileiras o número de candidaturas de mulheres foi menor que o número de candidaturas de homens, contudo elas conseguiram alcançar o mínimo de 30% (trinta por cento) previstos legalmente (BRASIL, 2025).

Quanto ao número de candidatos eleitos, as mulheres se apresentaram como minoria. Das 513 (quinhentas e treze) cadeiras de deputados federais elas conquistaram 77 (setenta e sete) nas eleições de 2018. Este número corresponde a aproximadamente 15,00% (quinze por cento). A região com maior percentual de mulheres eleitas neste ano foi a Região Norte, com 23,08% (vinte e três vírgula zero oito por cento), das 65 (sessenta e cinco) vagas disponíveis, 14 (quatorze) foram ocupadas por elas. O Sudeste foi o local que mais elegeu mulheres, com 28 (vinte e oito) eleitas; correspondendo a 15,64 % (quinze vírgula sessenta e quatro por cento) do total disponibilizado a região (BRASIL, 2025).

Por fim, a respeito das eleições de 2022, novamente constatamos a baixa participação feminina na disputa a Câmara dos Deputados Federais. Em todas as regiões brasileiras o número de candidaturas de mulheres foi menor que o número de candidaturas de homens, contudo elas conseguiram alcançar o mínimo de 30% (trinta por cento) previstos legalmente (BRASIL, 2025).

Quanto ao número de candidatos eleitos, as mulheres se apresentaram como minoria. Das 513 (quinhentas e treze) cadeiras de deputados federais elas conquistaram 91 (noventa e uma) nas eleições de 2022. Este número corresponde a aproximadamente 17,38% (dezesete vírgula trinta e oito por cento). O local com maior percentual de eleitas neste ano foi a Região Norte, com 21,54% (vinte e um vírgula cinquenta e quatro por cento), das 65 (sessenta e cinco) vagas disponíveis, 15 (quinze) foram ocupadas por mulheres. O Sudeste foi o lugar que mais elegeu elas, com 33 (trinta e três) eleitas; correspondendo a 18,44% (dezoito vírgula quarenta e quatro por cento) do total disponibilizado a região (BRASIL, 2025).

Observa-se que ao longo do tempo o número de mulheres eleitas para a Câmara dos deputados federais tem aumentado, contudo esse número ainda se apresenta bem aquém a cota de 30% (trinta por cento), demonstrando que o preenchimento de candidaturas femininas nas agremiações partidárias, por si só, não se converte no mesmo percentual de eleitas (BRASIL, 2025).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atual legislação eleitoral, em consonância com a Constituição da República Federativa do Brasil, garante as mulheres o direito a participação no processo eleitoral como candidata a cargos eletivos. Adotando a postura extremamente garantista, a Constituição Federal de 1988 contempla em seu artigo 5º, inciso I, a igualdade entre homens e mulheres no que tange a direitos e obrigações. Logo o ordenamento jurídico brasileiro não traz vedação à capacidade eleitoral ativa e passiva as mulheres.

Contudo, observa-se um enorme abismo entre o número de representantes de cada gênero, predominando a figura masculina. Ao realizar um estudo histórico sobre a participação das mulheres na sociedade verifica-se que por longos anos elas eram incumbidas apenas das atividades familiares e a vida pública destinava-se apenas aos homens.

Mesmo com a aquisição da capacidade eleitoral ativa e passiva pelas mulheres as atividades políticas se concentravam nos homens, tornando-as uma voz minoritária na política. Frente a esta situação, países como o Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Chile, Colômbia e Venezuela adotaram medidas que beneficiam a candidatura feminina.

Especificamente no caso do Brasil, somente a partir do ano de 1995 foi instituída pelo Congresso Nacional a política afirmativa de reserva de vagas para as mulheres, porém mesmo com advento de Lei e suas posteriores reformas ainda se observa a baixa taxa de ocupação de cargos eletivos por elas. Por outro lado, é importante ressaltar que o país passou por três diplomas legais que regulamentavam o assunto:

- 1) A promulgação da Lei nº 9.100 de 29 de setembro de 1995 garantia a reserva de 20% (vinte por cento) das candidaturas para as mulheres.
- 2) A Lei nº 9.504 de 30 setembro de 1997 veio alterar a expressão “mulher”, por outra que desse a ideia da reserva por sexo, vedando com isso a possibilidade de uma agremiação política que só admita candidaturas de mulheres.

3) Outro marco importante quanto à reserva de candidaturas de mulheres foi à promulgação da Lei nº 12.034 de 29 de setembro de 2009 (Minirreforma Eleitoral) que veio substituir o termo “deverá reservar” por “preencherá” o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

Observa-se que a cota de gênero bem como o sistema eleitoral brasileiro não garante efetivamente a ocupação de cargos eletivos pelas mulheres, na verdade, ambos garantem a participação da mulher como opção de escolha pelo eleitorado.

Outro fato que se observa é que o percentual de reserva de vagas para candidaturas de mulheres não consegue se converter no mesmo percentual de eleitas. Isso porque a chegada ao poder resvala em questões exógenas ao artigo 10 da Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997 (mesmo após a Minirreforma Política – Lei nº 12.034 de 29 de setembro de 2007), tais como: influência cultural, apoio de lideranças, influência e apadrinhamento político, recursos disponíveis para campanha, interesses partidários, *marketing político/eleitoral* e, indiscutivelmente, a liberdade de escolha individual que cada cidadão possui no Estado Democrático de Direito.

Dentre as principais práticas adotadas para se burlar a intenção do legislador estão às candidaturas fictas (laranjas) e a substituição de candidaturas de mulheres por homens após o julgamento do DRAP. Sendo o julgamento do DRAP o momento derradeiro de aferição do preenchimento das cotas, dificilmente se vislumbra a rediscussão do assunto em sede de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) por fraude eleitoral.

A Política é um tema que deve ser trazido com seriedade à sociedade, porém hoje é fruto de descrédito. Como forma a diminuir as desigualdades observadas ao longo deste trabalho é fundamental a conscientização da população sobre a importância da participação e representação política.

Medida nobre dos legisladores, a cota de gênero dão margem as outras minorias reivindicarem também suas políticas afirmativas, o que é sadio para a democracia. Grupos como os indígenas, o movimento LGBTQIA+, os portadores de necessidades especiais e os evangélicos são tidos como minorias, porém não gozam de vantagens político-partidárias. Todavia, deve-se enxergar as políticas de cotas com ponderação, pois na prática a criação de cotas para outras minorias pode dificultar a formação de listas de candidatos pelas agremiações políticas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Brasília, DF: Presidência da República, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995**. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1995. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9100-29-setembro-1995-372892-norma-pl.html>. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009**. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. **Tribunal Superior Eleitoral**. Estatísticas de candidaturas. Brasília, DF: 2025. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-candidaturas/home?session=12596972316027>. Acesso em: 16 jul. 2025.

CERQUEIRA, Thales Tácito/ CERQUEIRA, Camila Albuquerque. **Direito Eleitoral Esquematizado**. 3º ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

DANTAS, Ana Cecília de Moraes e Silva. **O segundo sexo na política: o papel do direito na inclusão das mulheres na democracia brasileira**. Maceió: EDUFAL, 2011.

FREITAS, Luciana Fernandes de. **Direito Eleitoral**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Método, 2022.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 11ª ed. ver. atual. e ampli. São Paulo: Atlas, 2015.



GRESTA, Roberta Maia. **Registro de Candidatura: Quota de Candidatura por Gênero**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2016. Notas de aula – Especialização em Direito Eleitoral.

KELLY, Paul *et. al.*. **O livro da Política**. São Paulo: Globo, 2013.

QUEIROZ, Ari Ferreira de. **Direito Eleitoral**. 12º ed. Leme: J. H. Mizuno, 2014.

SILVA/SANTOS, Adriana Campos/ Polianna Pereira. Participação Política Feminina e Regulamentação Legal das Cotas de Gênero no Brasil: breve análise das eleições havidas entre 1990 e 2014. **XXIV Congresso do CONPEDI**. Disponível em: https://mulheresnopoder.unilab.edu.br/wp-content/uploads/2019/09/BR_ART_61_CONPEDI_PARTICIPACAO_POLITICA.pdf. Acesso em: 08 jul. 2025.

SILVA, Walmyr Jorge Freitas. **A efetividade da Política de Cotas para as Mulheres nos Partidos Políticos: uma revisão teórica**. Especialização UFOP. 2012. Disponível em: <http://www.amde.ufop.br/tccs/Lafaiete/Lafaiete%20Walmyr%20Silva> Acesso em: 14 jun. 2025.



AGRADECIMENTOS

Agradecemos à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio por meio da bolsa de fomento concedida ao pesquisador Cáo César Nogueira Martins no âmbito do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora – PPGCSO/UFJF.



ANEXO I

Tabelas referente à quantidade e percentual de candidatos e eleitos aos cargos de Deputado Federal nas Eleições Gerais de 2010 e 2014, classificados por Sexo e Região

Dados		Eleições 2010				Eleições 2014			
		Candidatos		Eleitos		Candidatos		Eleitos	
Região	Sexo	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%
Norte	Masculino	347	76,60	55	84,62	476	66,48	50	76,92
	Feminino	106	23,40	10	15,38	240	33,52	15	23,08
Nordeste	Masculino	875	85,28	140	92,72	1.084	67,88	141	93,38
	Feminino	151	14,72	11	7,28	513	32,12	10	6,62
Centro-oeste	Masculino	277	79,60	37	90,24	373	67,45	37	90,24
	Feminino	71	20,40	04	9,76	180	32,55	04	9,76
Sul	Masculino	533	78,04	72	93,51	554	67,81	72	93,51
	Feminino	150	21,96	05	6,49	263	32,19	05	6,49
Sudeste	Masculino	1.922	80,86	164	91,62	2.379	68,88	162	90,50
	Feminino	455	19,14	15	8,38	1.075	31,12	17	9,50

(TSE, 2025, adaptado pelo autor)

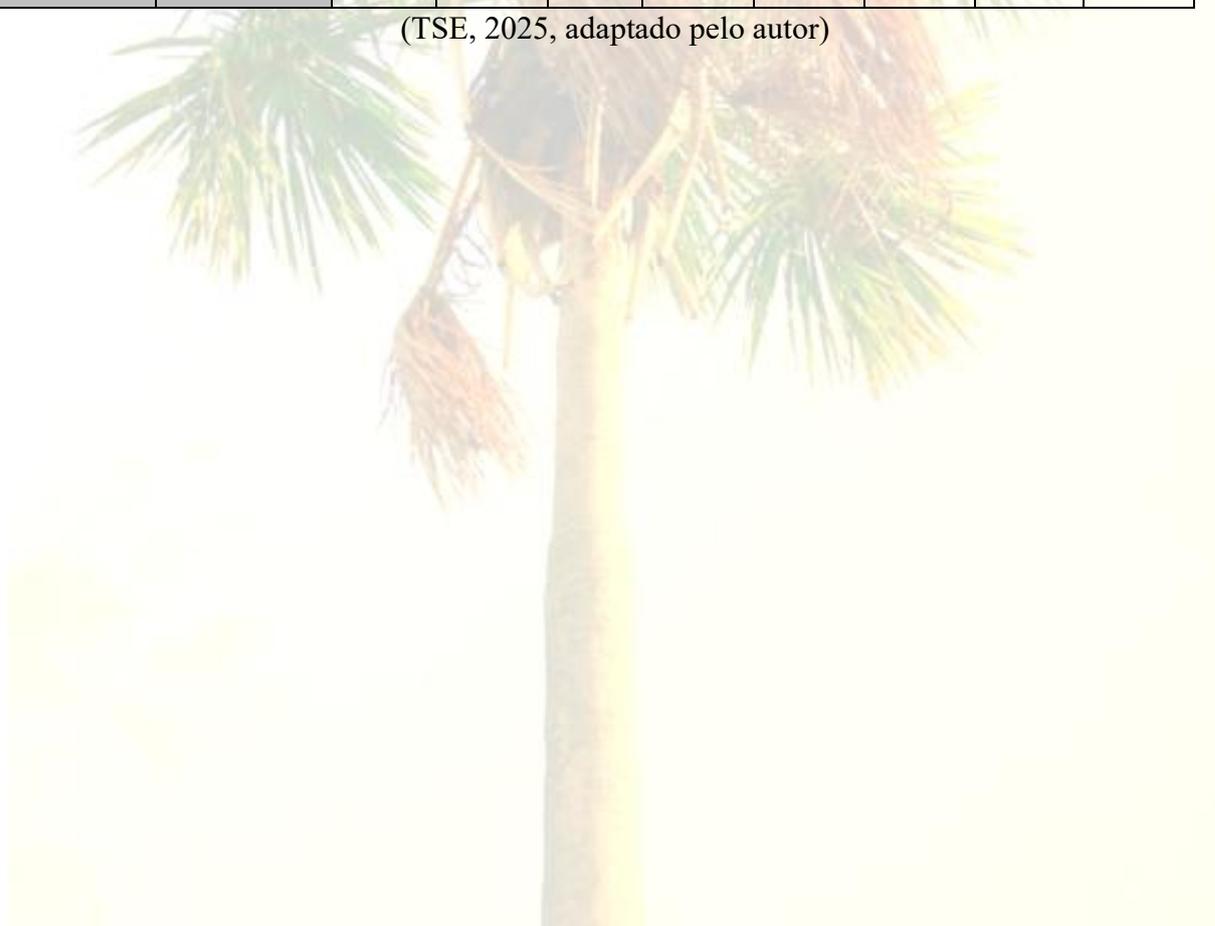
ANEXO II



Tabelas referente à quantidade e percentual de candidatos e eleitos aos cargos de Deputado Federal nas Eleições Gerais de 2010 e 2014, classificados por Sexo e Região

Dados		Eleições 2018				Eleições 2022			
		Candidatos		Eleitos		Candidatos		Eleitos	
Região	Sexo	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%
Norte	Masculino	905	75,99	50	76,92	706	62,58	51	78,46
	Feminino	286	24,01	15	23,08	422	37,42	14	21,54
Nordeste	Masculino	1.319	66,89	139	92,05	1.623	63,74	133	88,07
	Feminino	653	33,11	12	7,95	923	36,26	18	11,93
Centro-oeste	Masculino	465	66,71	31	75,61	509	61,69	30	73,17
	Feminino	232	33,29	10	24,39	316	38,31	11	26,83
Sul	Masculino	767	68,30	65	84,42	897	64,71	62	80,51
	Feminino	356	31,70	12	15,58	486	35,29	15	19,49
Sudeste	Masculino	2.697	68,50	151	84,13	2.393	66,62	146	81,56
	Feminino	1.240	31,50	28	15,87	1.199	33,38	33	18,44

(TSE, 2025, adaptado pelo autor)



O INQUÉRITO DO FINAL DO MUNDO E O FIM DO DEVIDO PROCESSO LEGAL

THE END OF THE WORLD INQUIRY AND END OF DUE PROCESS OF LAW

Tennessee Alexandra Matos Nahmias Melo¹

Adriana Moutinho Magalhães Iannuzzi²

Renata Soares de Oliveira³

RESUMO

Todo ordenamento jurídico é concebido como sistema e guarda o objetivo intrínseco de proporcionar segurança jurídica. O sistema Judiciário, por sua vez, tem a função estatal de garantir o cumprimento dos princípios, das normas e regras que compõem este ordenamento. Agora, quando identificamos um fenômeno de relativização destes princípios por parte da Suprema Corte do Judiciário Brasileiro (STF), inafastável é a conclusão por um cenário de insegurança jurídica. Nesse sentido, a tramitação do Inquérito 4781 do STF contraria toda a principiológica que rege o sistema penal acusatório, onde as figuras de vítima, acusador e julgador se confundem, negando o exercício ao direito fundamental de um devido processo legal. O trabalho tem por objetivo, em última análise, identificar os vários vícios na condução do inquérito 4781 do STF, a inobservância a cada princípio do sistema acusatório (princípio do promotor natural, do juiz natural) e qual o potencial de impactar a segurança jurídica do sistema acusatório e, em última instância, a democracia idealizada pela Carta da República de 1988. A metodologia adotada na presente pesquisa foi a dedutiva, através de um levantamento bibliográfico, com observação exploratória e abordagem qualitativa.

Palavras-chave: Inquérito do fim do mundo. Segurança jurídica. Juiz natural. Promotor natural. Supremo Tribunal Federal

¹Graduanda do curso de Direito da Faculdade Santa Tereza/AM <http://lattes.cnpq.br/7190763221624356>

² Mestre e especialista em Direito pela Universidade do Estado do Amazonas. Professora da Faculdade Santa Tereza/AM <http://lattes.cnpq.br/5299435428532494>

³ Graduanda do curso de Direito da Faculdade Santa Tereza/AM

ABSTRACT

Every legal system, as we know, is conceived as a system and has the intrinsic objective of providing legal certainty. The Judiciary, in turn, has the state function of guaranteeing compliance with the principles, norms and rules that make up this system. Now, when we identify a phenomenon of relativization of these principles by the Supreme Court of the Brazilian Judiciary (STF), it is unavoidable to conclude that there is a scenario of legal insecurity. In this sense, the STF's processing of Inquiry 4781 goes against the entire principles governing the accusatory criminal justice system, where the figures of victim, accuser and judge are confused, denying the exercise of the fundamental right to due process of law. The work ultimately aims to identify the various flaws in the conduct of STF inquiry 4781, the failure to comply with each principle of the accusatory system (principle of the natural prosecutor, natural judge) and what the potential is to impact the legal security of the accusatory system and, ultimately, the democracy envisioned by the 1988 Charter of the Republic. The methodology adopted in this research was deductive, through a bibliographical survey, with exploratory observation and a qualitative approach.

Keywords: End of the world inquiry. Legal certainty. Natural judge. Natural prosecutor. Federal Supreme Court

1 INTRODUÇÃO.

O Estado Democrático de Direito fundamenta-se em princípios essenciais, dentre os quais se destaca o devido processo legal. No Brasil, a crescente instrumentalização do Poder Judiciário, alcunhada de ativismo judicial desmedido, e a expansão de suas atribuições sem o devido respaldo constitucional, têm levantado questionamentos acerca da legalidade de determinadas investigações, em especial a estabelecida pelo inquérito nº 4.781, magistralmente apelidado pelo Ministro do STF Marco Aurélio de Mello⁴ como o denominado "Inquérito do Final do Mundo". O presente artigo busca evidenciar o distanciamento da tramitação do referido inquérito do devido processo legal constitucionalmente previsto, bem como os impactos desse precedente para a segurança jurídica do sistema jurídico brasileiro.

Entende-se que o inquérito nº 4.781, como se buscará demonstrar, não só contraria toda a principiologia que regula o sistema acusatório (brasileiro e mundial) mas contraria o bom senso, não resistindo sequer a perguntas retóricas como: pode a

⁴ NEVES, Márcio. É um inquérito do fim do mundo, diz Ministro Marco Aurélio. Em 18.06.2020. R7. Disponível em < <https://noticias.r7.com/brasil/e-um-inquerito-do-fim-do-mundo-diz-ministro-marco-aurelio-29062022/>> Acesso em 15.03.2025.

vítima de um crime ser, ao mesmo tempo, investigador e juiz daqueles que – alegadamente – figuram como seus agressores? Pode uma investigação não ter limites de tema ou de tempo? Perguntas retóricas e não reflexivas, reitere-se.

Para além das perguntas retóricas supramencionadas, como conceber a isenção e segurança de um sistema acusatório, quando: a investigação é coordenada pelo órgão julgador; quando há direcionamento para um Ministro, sem qualquer sorteio como é regra em todo colegiado, ser o relator-investigador; o sigilo é a regra em todo o procedimento. Verifica-se, pois, um fenômeno de relativização de uma série de princípios como o Juiz natural, do promotor natural, do contraditório por parte da Suprema Corte do Judiciário Brasileiro, tudo contribuindo para a inevitável construção de um cenário de insegurança jurídica no sistema judiciário brasileiro. Ora, estes mesmos procedimentos podem ser adotados pelas instâncias ordinárias do Judiciário, uma vez que a referência deve ser sempre os julgados do STF? O caos estaria instalado.

2. O INQUÉRITO DO FINAL DO MUNDO: CARACTERÍSTICAS.

O inquérito nº 4.781, alcunhado pelo Ministro Marco Aurélio de Mello como "Inquérito do Final do Mundo", foi instaurado em 14 de março 2019 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), por meio da Portaria GP nº 69, editada pelo então presidente da Corte, Ministro Dias Toffoli. O objetivo primário deste inquérito era investigar ofensas, ameaças e notícias fraudulentas (*fake news*) que circulavam nas redes sociais contra ministros do STF e seus familiares.

Para tanto, foi designado como relator-investigador-julgador, sem qualquer sorteio, o Ministro Alexandre de Moraes. O inquérito completou em 2025 seis anos, com escopo de atuação praticamente sem limites e, mais grave, sem qualquer previsão de conclusão.

Uma das principais críticas à sua tramitação reside na afronta à separação de poderes e ao princípio do juiz natural, violando o artigo 5º, inciso LIII, da Constituição Federal (MORAES, 2021). Ao permitir que o STF conduzisse a investigação em que figura, ao mesmo tempo, como vítima e juiz, tudo sem critérios claros e com tramitação sob sigilo, estabeleceu-se a base para a insegurança social e, em especial, a jurídica.

Além disso, um ponto controverso é a interpretação extensiva do artigo 43 do Regimento Interno do STF (RISTF), que fundamentou a instauração do inquérito. A ampliação indevida da competência do Supremo Tribunal Federal permitiu a investigação de crimes que, em tese, não estavam relacionados diretamente com sua jurisdição, afetando diretamente o princípio do juiz natural e a garantia da imparcialidade processual.

Outro aspecto preocupante é a concentração de funções no STF, no qual os ministros atuam simultaneamente como vítimas, investigadores e julgadores. Esse acúmulo de papéis compromete a imparcialidade e a isonomia processual, fundamentos essenciais do Estado Democrático de Direito. O ex-ministro Marco Aurélio Mello, em entrevista ao programa Roda Viva⁵, chamou o inquérito de "Inquérito do Fim do Mundo" justamente por ser conduzido à revelia das instituições de investigação regulares e sem o devido respaldo constitucional.

O irônico é que todo este procedimento – próprio de tribunal de exceção – é conduzido pelo órgão de cúpula do Poder Judiciário Brasileiro, conhecido como “guardião da Constituição”, o que culmina por desconstruir toda a segurança do sistema jurídico brasileiro. Como falar-se em respeito e obediência à Constituição, quando o seu “guardião”, neste caso, sistematicamente ignora seus ditames e princípios?

A afronta aos princípios que regem o sistema acusatório é gritante, como se verá a seguir.

3. O DEVIDO PROCESSO LEGAL E PRINCÍPIOS NORTEADORES DO SISTEMA ACUSATÓRIO.

O devido processo legal é um princípio basilar do ordenamento jurídico brasileiro, positivado no artigo 5º, inciso LIV, da Constituição Federal de 1988. Esse princípio assegura que nenhum indivíduo será privado de sua liberdade ou bens sem um processo justo, com respeito ao contraditório, à ampla defesa e à imparcialidade do julgador (Barroso, 2015).

Dentre os princípios correlatos ao devido processo legal, vinculados ao sistema acusatório, destacam-se o princípio do juiz natural e o princípio do promotor natural. O

⁵ Disponível em < https://cultura.uol.com.br/noticias/27092_marco-aurelio-mello-chama-inquerito-das-fake-news-de-inquerito-do-fim-do-mundo.html > . Acesso em 15.03.25

primeiro assegura que nenhum indivíduo será julgado por um tribunal de exceção, enquanto o segundo garante que a ação penal será conduzida por um membro do Ministério Público regularmente designado por regras previamente estabelecidas. A violação de tais princípios compromete a legitimidade do sistema penal acusatório e mina a segurança jurídica.

Segundo Ferrajoli

O princípio do juiz natural impõe, ao contrário, que seja a lei o que pré-constitua tais critérios de forma rígida e vinculante, de forma que seja excluída qualquer escolha *post factum* do juiz ou colegiado a que as causas são confiadas; e exige além disso que tal pré-constituição se refira também aos órgãos do Ministério Público, de forma que nem mesmo as funções de acusação sejam manobradas ou de qualquer modo condicionadas por órgãos estranhos ao processo. (2006, p. 473)

Reitere-se, a garantia do juiz natural visa assegurar a existência de um juízo competente previamente determinado (proibição de tribunais de exceção) e a inderrogabilidade das regras de competência. Desse modo, o juiz natural manifesta-se como uma garantia do acusado de submeter-se apenas ao juiz competente e imparcial, conforme as regras de competência pré-estabelecidas.

Tal inquérito não segue as regras estabelecidas pela Constituição, apenas inova conforme a sua conveniência. Se não, vejamos o que diz a Carta Magna acerca da competência do STF quanto a julgamento de crimes (art. 102):

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:
I - processar e julgar, originariamente:
(...)
b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República;
c) nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente.

Assim, os crimes de competência do Supremo Tribunal Federal estão delineados na CF de 1988, de modo que, predomina a fixação de competência em razão do foro por prerrogativa de função (*ratione personae*), por exemplo, compete ao STF processar e julgar membros do Congresso Nacional que pratiquem crimes comuns. Trata-se do foro por prerrogativa de função consagrado pelo Constituinte originário.

Ocorre que a justificativa do STF para a instauração do Inquérito nº 4.781/DF não aponta nenhuma autoridade sujeita à sua jurisdição, pelo contrário, é expressa ao afirmar que o Inquérito se destina a apurar a existência de notícias fraudulentas (*fake news*), denúncias caluniosas, ameaças e infrações revestidas de *animus calumniandi*, *diffamandi* e *injuriandi*, que atingem a honorabilidade e a segurança do STF, **de seus membros e familiares (grifo nosso)**⁶, tudo com base art. 43 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal⁷.

Ora, o art. 43 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, que sequer é lei em sentido estrito, não pode ser invocado para investigar quaisquer pessoas e/ou quaisquer crimes. Se assim fosse, a discussão acerca do juiz natural e a competência conferida ao STF pelo artigo 102 da CRFB seria inócua. Enfim, estamos diante de uma das mais caras garantias de um Estado Democrático de Direito, porquanto, nos termos do artigo 5º, inciso XXXVII, da CRFB, é vedado juízo ou tribunal de exceção, o que se tornou, infelizmente, o inquérito em voga.

O inquérito 4.781 tampouco respeita o princípio do promotor natural. Historicamente, a confusão entre acusador e juiz é uma característica ligada ao fenômeno da inquisição e ao autoritarismo. Nesse sentido, quando o juiz passa a buscar confirmar a hipótese acusatória, o devido processo legal perde a sua característica primordial, isto é, a nítida separação das funções de investigar, acusar e julgar.

Dessa forma, buscando evitar autoritarismos por parte do Estado-julgador e garantir um julgamento justo, o ordenamento jurídico brasileiro consagrou o sistema acusatório, uma vez que o artigo 129, inciso I, prevê que compete privativamente o Ministério Público promover a ação penal pública.

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Portaria GP nº 69, de 14 de março de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/comunicado-supremo-tribunal-federal1.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2025.

⁷ Art. 43. Ocorrendo infração à lei penal na sede ou dependência do Tribunal, o Presidente instaurará inquérito, se envolver autoridade ou pessoa sujeita à sua jurisdição, ou delegará esta atribuição a outro Ministro.

Outrossim, em seu artigo 144, a Constituição estabelece taxativamente o rol de órgãos da segurança pública, incumbidos na missão de resguardar a ordem pública e a paz social e por seu turno, o artigo 144, §4º, da CF, estabelece que compete às polícias civis as funções de polícia judiciária e a apuração das infrações penais, exceto as militares. Em se tratando de crimes contra a ordem política e social, bem como em detrimento de bens e interesse da União e outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, a Constituição outorgou à polícia federal a atribuição de conduzir às investigações.

O inquérito teve início e promoção totalmente distanciados da autoridade policial ou mesmo do Ministério Público. Nesse sentido, aponta o Ministro Marco Aurélio⁸:

“Não concebo a própria vítima provocando a instauração do inquérito. E foi o que ocorreu. O presidente do Supremo na época, o Dias Toffoli, não só instaurou sem a provocação da polícia e do estado acusador, como também escolheu a dedo quem seria o relator”, explicou o ministro.

Além de criticar a maneira como foi aberta, Mello também questionou os resultados da denúncia. Segundo ele, após dois anos de inquérito, as investigações ainda estão incertas. Dessa maneira, ele chama o inquérito das *fake news* de “inquérito do fim do mundo”.

A segurança jurídica do sistema acusatório brasileiro foi, no inquérito 4.781, comprometida pelo próprio STF.

4. O IMPACTO DO INQUÉRITO 4.781 NA SEGURANÇA JURÍDICA.

A ausência de um controle externo e a ampliação de competências do STF sem previsão constitucional indicam um descumprimento do devido processo legal, colocando em risco a segurança jurídica. Alguns doutrinadores alertam para o perigo de um ativismo judicial excessivo, que pode comprometer o equilíbrio entre os poderes da República (Canotilho, 2019).

A condução do inquérito 4781 do STF afronta diretamente princípios estruturantes do sistema penal acusatório, como já observado alhures, notadamente os princípios do promotor natural e do juiz natural. Essa inobservância representa um risco

⁸ Disponível em https://cultura.uol.com.br/noticias/27092_marco-aurelio-mello-chama-inquerito-das-fake-news-de-inquerito-do-fim-do-mundo.html Acesso em 15.03.2025.

significativo à estabilidade institucional e à democracia idealizada pela Constituição de 1988, pois compromete o direito de defesa, do contraditório e a isonomia processual, fazendo acenos a um autoritarismo preocupante.

O artigo 5º da Constituição Federal de 1988 assegura direitos e garantias fundamentais, entre os quais se destacam o devido processo legal, a ampla defesa, o contraditório e o juiz natural. No entanto, a tramitação do Inquérito nº 4.781 pelo STF conflita diretamente com esses princípios.

Segundo o jurista Ives Gandra Martins, o inquérito das *fake news* configura um desvio da legalidade constitucional, pois viola a separação dos poderes e concentra na Suprema Corte funções típicas do Ministério Público e da polícia judiciária. Além disso, Martins argumenta que o inquérito afronta a liberdade de expressão, prevista no artigo 5º, inciso IV, ao possibilitar restrições sem o devido processo legal e sem a participação de órgãos acusatórios independentes.

Nesse sentido, assevera⁹:

O inquérito das *fake news*, a meu ver, representa, enfim, um reescrever da Constituição, com as substituições de juízo natural, entrada de tudo aquilo que se considera *fake news*, e fazendo com que efetivamente o Congresso vá perdendo importância, sendo que, conforme dizia o ministro Fux, o Legislativo é o Poder mais importante da República, pois o único que representa a totalidade da população.

Portanto, o inquérito das *fake news*, malgrado todo respeito e admiração, pois tenho livros escritos, participei de inúmeras conferências, participei de programas de televisão com o ministro Alexandre Moraes e escrevi livros com o ministro Toffoli, proferindo palestras com ele e tendo ele proferido palestra no lançamento de livro que participou em homenagem aos meus distantes 80 anos, o que me sensibilizou sobremaneira, tenho que divergir, nesse momento, da permanência desse inquérito e apoiar o que disse o ministro Marco Aurélio de Mello, entendendo que o inquérito das *fake news*, em vez de fortalecer a democracia, enfraquece-a sobremaneira, e o que é mais triste, vai limitando o que é extremamente importante numa democracia, que é a liberdade de expressão.

Nesse sentido, no bojo da ADPF 572, embora restando vencido, o Ministro Marco Aurélio, julgou procedente o pedido formulado na ADPF para pôr fim ao inquérito. Ele argumentou que o inquérito foi criado por decisão individual do

⁹ MARTINS, Ives Gandra. *Sobre o inquérito das fake news*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-dez-19/sobre-o-inquerito-das-fake-news/>. Acesso em: 15 mar. 2025

presidente do STF, sem passar pela revisão do colegiado. Além disso, a portaria que deu início ao inquérito foi baseada no art.43 do RISTF, o qual não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, que consagrou o sistema acusatório. Ainda, o Ministro enfatizou acertadamente que, em Direito, o meio justifica o fim, mas jamais o fim justifica o meio utilizado.

A falta de observância ao princípio da legalidade e a criação de um mecanismo investigativo sem previsão constitucional direta representam riscos para a segurança jurídica e a estabilidade do Estado Democrático de Direito.

Dessa forma, a análise do inquérito à luz do artigo 5º da CF reforça a necessidade de uma revisão crítica de sua tramitação e seus impactos institucionais. Ou isso, ou estamos diante dos estertores do devido processo legal no Brasil.

CONCLUSÃO

O "Inquérito do Fim do Mundo" simboliza verdadeira instabilidade, insegurança mesmo, ao sistema jurídico acusatório brasileiro, praticamente apontando para o fim do devido processo legal constitucionalmente previsto.

Não é concebível no sistema acusatório, constitucionalmente previsto, que os ministros atuem simultaneamente como vítimas, investigadores e julgadores. Esse acúmulo de papéis compromete a imparcialidade e a isonomia processual, fundamentos essenciais do Estado Democrático de Direito. O ex-ministro Marco Aurélio Mello, em entrevista ao programa Roda Viva¹⁰, chamou o inquérito de "Inquérito do Fim do Mundo" justamente por ser conduzido à revelia das instituições de investigação regulares e sem o devido respaldo constitucional.

O inquérito 4.781 não tem respaldo constitucional. Ponto. Contraria frontalmente os princípios do juiz natural e do promotor natural. Historicamente, a confusão entre acusador e juiz é uma característica ligada ao fenômeno da inquisição e ao autoritarismo. Nesse sentido, quando o juiz passa a buscar confirmar a hipótese acusatória, o devido processo legal perde a sua característica primordial, isto é, a nítida separação das funções de investigar, acusar e julgar.

¹⁰ Disponível em < https://cultura.uol.com.br/noticias/27092_marco-aurelio-mello-chama-inquerito-das-fake-news-de-inquerito-do-fim-do-mundo.html > . Acesso em 15.03.25



A condução do inquérito 4781 do STF afronta diretamente princípios estruturantes do sistema penal acusatório, como já observado alhures, notadamente os princípios do promotor natural e do juiz natural. Essa inobservância representa um risco significativo à estabilidade institucional e à democracia idealizada pela Constituição de 1988, pois compromete o direito de defesa, do contraditório e a isonomia processual, fazendo acenos a um autoritarismo preocupante. A atuação do STF neste inquérito estabelece verdadeira insegurança jurídica ao sistema jurídico brasileiro.

Em um conjunto concatenado de atos inconstitucionais, o Inquérito 4.781/DF se tornou alheio à Constituição e às leis, o artigo 43 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal foi usado como suporte legal, no escopo de conferir legitimidade a uma investigação eivada de vícios de legalidade, ou seja, na ADPF 572, restou-se evidente que a força normativa da Constituição não tem o condão de elidir a vontade dos Ministros do STF em punir estes supostos disseminadores de *fake news*.

Desse modo, existem parâmetros constitucionais indelegáveis e irrenunciáveis para a sobrevivência de uma democracia, sobretudo, por meio da fixação de competência jurisdicional, da atribuição da função de investigar à polícia civil, bem como da titularidade da Ação Penal Pública conferida ao Ministério Público. Nesse sentido, no escopo de evitar abusos e garantir direitos fundamentais, é indispensável o arquivamento do Inquérito nº 4.781/DF e a condução das investigações de eventuais crimes seja atribuída à Polícia Judiciária, com a supervisão do Poder Judiciário, visto que não há nada que se aproveite para fins de *persecutio criminis*, todas as provas produzidas no bojo deste inquérito estão eivadas de vícios insanáveis e congêntos de inconstitucionalidade, isto é, desde o seu nascedouro, porquanto criado por um órgão incompetente.

A ausência de um controle externo e a ampliação de competências do STF sem previsão constitucional indicam um descumprimento do devido processo legal, colocando em risco a segurança jurídica. Dessa forma, a análise do inquérito 4.781, à luz do artigo 5º da CF, reforça a necessidade de uma revisão crítica de sua tramitação e seus impactos institucionais. Ou isso, ou estamos diante dos estertores do devido processo legal no Brasil.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2019.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

PORTAL R7. **É um inquérito do fim do mundo, diz Ministro Marco Aurélio** Disponível em < <https://noticias.r7.com/brasil/e-um-inquerito-do-fim-do-mundo-diz-ministro-marco-aurelio-29062022/>> Acesso em 15 mar.2025

MENDES, Gilmar. **Jurisprudência Constitucional do STF**. São Paulo: RT, 2020.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2021.

MARTINS, Ives Gandra. **Sobre o inquérito das fake news**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-dez-19/sobre-o-inquerito-das-fake-news/>. Acesso em: 15 mar. 2025.

DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA PARTICIPAÇÃO INDÍGENA NA GOVERNANÇA DO FUNDO AMAZÔNIA: UMA ABORDAGEM A PARTIR DE ENRIQUE LEFF.

CHALLENGES AND PERSPECTIVES OF INDIGENOUS PARTICIPATION IN THE GOVERNANCE OF THE AMAZON FUND: AN APPROACH BASED ON ENRIQUE LEFF.

Louis Philippe Patrick De Jongh Filho¹

RESUMO

O Fundo Amazônia é a maior experiência de REDD+ que se tem notícia. O objetivo desse trabalho é analisar como os povos indígenas influenciaram a governança do Fundo Amazônia. Através de pesquisas de campo, entrevistas virtuais e análises documentais, examinamos tanto projetos como a governança implementada por meio do Fundo Amazônia. Os resultados apontam que a participação indígena influenciou a governança do Fundo Amazônia, seja no seu funcionamento, seja em relação aos objetivos dos projetos implementados. Mas a dificuldade de participação indígena pode indicar também uma racionalidade excludente, pautada na lógica técnico-econômica e não no “saber ambiental” ou em uma “alternativa civilizatória”, tais como formulados por Enrique Leff.

Palavras-chave: Fundo Amazônia, Povos indígenas, sustentabilidade, terceiro setor, governança, participação

ABSTRACT

The Amazon Fund is the largest REDD+ experiment on record. The objective of this study is to analyse how indigenous peoples have influenced the governance of the Amazon Fund. Through field research, virtual interviews and documentary analysis, we examined both projects and governance implemented through the Amazon Fund. The results indicate that indigenous participation has influenced the governance of the Amazon Fund, both in its operation and in relation to the objectives of the projects implemented. However, the difficulty of indigenous participation may also indicate an exclusionary rationality, based on technical-economic logic rather than on “environmental knowledge” or a “civilisational alternative”, as formulated by Enrique Leff.

Keywords: Amazon Fund, Indigenous peoples, sustainability, third sector, governance, participation

¹Doutorando em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (CDS/UnB), Mestre em mestrado em Gestão Pública e Cooperação Internacional pela Universidade Federal da Paraíba. louis.jongh@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2219674752820256>, Orcid 0000-0002-8597-1652



1 INTRODUÇÃO

Este artigo diz respeito a um projeto foi concebido para ser implementado em campo, razão pela qual programou-se uma viagem de um mês e doze dias, no Estado de Rondônia, do dia 16 de outubro de 2020 até o dia 28 de novembro de 2020. Mas, em razão da pandemia de Covid-19, o projeto precisou ser reformulado, pois, ao chegar em Rondônia, veio o questionamento: como realizar a pesquisa sem adentrar as comunidades indígenas? Ora, a Portaria nº 419/PRES, de 17 de março de 2020, da Funai, suspendeu a entrada de pessoas de fora em terras indígenas. Devemos lembrar que os povos indígenas foram sobremaneira afetados com a pandemia.

Dessa forma, a alternativa que se pôde implementar naquele momento foi a de buscar a realização de entrevistas virtuais, algo que ainda estava sendo pouco implementado no meio acadêmico, mas que em razão das condições adversas que vivíamos, passou a ser mais corriqueiro. A proposta veio por parte de um representante da ONG Imaflora: por que não realizamos entrevistas virtuais?

Assim foi feito. Entrevistamos coordenadores de 22 projetos implementados por organizações do Terceiro Setor em benefício dos povos indígenas. Boa parte das entrevistas foi realizada em Rondônia. Inclusive, as sedes de algumas organizações estavam próximas de onde nos hospedamos, como a organização Pacto das Águas e a Associação de Defesa Etnoambiental Kanindé, ambas localizadas em Rondônia.

Como abordado por Leff (2006), a crise ambiental é uma crise civilizatória, que impõe uma racionalidade econômica instrumental à natureza e que vislumbra os seres humanos como uma força de trabalho. É sob a perspectiva teórica de Enrique Leff que buscamos responder a seguinte pergunta: como a participação indígena influenciou o funcionamento do Fundo Amazônia? (Jongh Filho, 2021).

Tratou-se de uma pesquisa qualitativa. O cenário da pesquisa se limitou aos Estados da Amazônia Legal. Na época, o Fundo Amazônia contava com 102 projetos, e a amostra coletada foi de 22 dos 26 projetos implementados em benefício de povos indígenas. Três projetos foram deixados de lado de imediato, em razão de que foram implementados por outros atores, a saber: o projeto Fundação Banco do Brasil - Fundo Amazônia; o projeto Valorização do Ativo Ambiental Florestal, implementado pelo Estado do Acre; e o projeto Nova Cartografia Social na Amazônia, que contou com o apoio da Universidade do Estado do Amazonas. Implementamos entrevistas semiestruturadas com coordenadores desses projetos.

2. FUNDO AMAZÔNIA: A CONCEPÇÃO DA MAIOR EXPERIÊNCIA DE REDD+

Torkjell Leira (2020), no livro “A luta pela floresta: como a Noruega ajuda a proteger e a destruir o meio ambiente no Brasil”, narra o episódio que ensejou a criação do Fundo Amazônia. Segundo ele, o Ministro do Meio Ambiente da Noruega, Erik Solheim, andava pelos salões da Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas, que ocorreu em 2007, em Bali, na Indonésia, quando foi persuadido por um ambientalista norueguês a assistir à apresentação de Tasso Azevedo, à época servidor do Ministério do Meio Ambiente do Brasil.

Quando encerrou a apresentação, Leira (2020) narra que Solheim levantou-se na sala e disse que a Noruega tinha interesse em apoiar tal iniciativa. A simplicidade era uma grande sofisticação da proposta: os países ricos pagariam pelos resultados demonstrados pelo Brasil no tocante à diminuição do desmatamento na Amazônia.

Apesar de a elaboração da proposta do Fundo Amazônia ter contado com a participação da Ministra Marina Silva, na época de sua assinatura ela já havia pedido demissão, em razão de que notava que a agenda ambiental não era, naquele momento, prioridade do governo federal. O Brasil conquistou durante a gestão de Marina Silva a maior redução dos níveis de desmatamento da Amazônia: reduziu as emissões pela metade. O Brasil tinha, portanto, o prestígio necessário para receber financiamentos internacionais, voltados à conservação ambiental.

O apoio da Noruega naquele momento, segundo Leira (2020) deu-se em razão de uma conjunção de fatores políticos, pois tanto os partidos de situação, como de oposição no país estavam buscando apoiar projetos ambientais. Deve-se levar em conta ainda que a Noruega estava fazendo um jogo duplo, pois se é verdade que apoiava o Fundo Amazônia, por outro lado, também estava financiando projetos que afetavam diretamente o meio ambiente no Brasil. Um exemplo é a empresa norueguesa Norsk Hydro, com atuação nas áreas de mineração e refinaria no Brasil, com impactos ambientais, que não podem ser ignorados.

O Fundo Amazônia tornou-se a maior experiência de REDD+ já implementada, ou seja, de financiamento baseado em resultados (Correa, Van der Hoff, Rajao, 2019), que inclui não apenas a redução de emissões provenientes do desmatamento e degradação florestal (REDD), mas também inclui o papel ativo “da conservação, do manejo sustentável de florestas e do aumento dos estoques de carbono em países em

desenvolvimento” (UNFCCC, 2020). A ideia de REDD foi concebida na COP-9 de Milão, Itália, em 2003, com a nomenclatura “Redução Compensada de Emissões”, já a ideia de REDD+, por sua vez, foi criada na COP-13 de Bali, na Indonésia, em 2007, por meio da decisão 1/CP13 (Angelsen, 2016).

Em 2010, na Cúpula de Cancún (COP-16), ventilou-se que os países deveriam criar mecanismos domésticos, por meio de “estratégias” ou “planos de ação nacionais”, para internalizar o REDD+ (Brasil, 2013). O Brasil criou a sua estratégia nacional de REDD+, em 2015, por meio da Portaria do Ministério do Meio Ambiente nº 370, de 2 de dezembro de 2015.

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC), aprovada durante a Cúpula da Terra (Eco-92), realizada no Rio de Janeiro, foi um instrumento importante que antecedeu o Fundo Amazônia e que permitiu às Partes iniciar o monitoramento do que é feito pelos Estados em relação à mitigação e à adaptação em face às mudanças climáticas (Liria e Avelhan, 2013): este instrumento realçou a necessidade de parceria entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento no tocante ao financiamento de projetos para a mitigação das mudanças climáticas (art. 11, inc. 5, UNFCCC).

O Fundo Amazônia contou ainda, em grande medida, com a estrutura do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), uma instituição financeira, que permitiu aos doadores ter a confiabilidade nos investimentos, bem como a prestação de contas para os financiadores, ao mesmo tempo que, contraditoriamente, também financiou projetos que impactaram negativamente o meio ambiente. Não haveria que se esperar outro resultado, pois, consoante advertido por Leff (1986), a perspectiva ambiental do desenvolvimento foi apropriada pela lógica econômica, convertendo-se em uma nova forma de acumulação de capital.

Em 16 de setembro de 2008, foi firmado o memorando de entendimento entre o Brasil e a Noruega (Angelsen, 2016), para a aplicação do montante de 1 bilhão de dólares no “combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal” (Brasil, 2008).

A estrutura do BNDES foi *sine qua non* para que tanto a Noruega (93,8%) como a Alemanha (5,7%), e em menor medida a Petrobrás (0,5%), desembolsassem, até 2019, R\$1.249.000 (um bilhão, duzentos e quarenta e nove milhões de reais) a fundo perdido nessa iniciativa de REDD+.

3. PARTICIPAÇÃO INDÍGENA NA GOVERNANÇA DO FUNDO AMAZÔNIA

A análise da participação indígena no Fundo Amazônia implica pensar no que Leff (1998) denomina de “saber ambiental”, ou seja, um saber emancipatório, que defende a existências de distintas culturas, bem como da pluralidade de racionalidades. Para Leff (1998, p. 129): “O saber ambiental se constitui através de processos políticos, culturais e sociais, que obstaculizam ou promovem a realização de suas potencialidades para transformar as relações sociedade-natureza”. Dessa modo, a forma de ver e de se relacionar com a natureza dos povos indígenas nos permite repensar a própria governança do Fundo Amazônia, que pode ser entendida para além da estrutura, da execução dos projetos e dos seus resultados econômicos.

Em 1º de agosto de 2008 foi criado, por meio do Decreto nº 6.527, o Fundo Amazônia, enquanto mecanismo de captação de recursos por meio de doações. O artigo 8º do Decreto prevê que o Fundo pode acessar “pagamentos por resultados de REDD+ alcançados pelo país e reconhecidos pela Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudanças Climáticas”.

O artigo 1º, parag. 3º, do Decreto estabeleceu a estrutura de governança do Fundo Amazônia, com dois órgãos: o Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA) e o Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA).

O COFA teve 25 reuniões desde a sua criação em 24 de outubro de 2008 até 09 de novembro de 2018. Contava, quando de sua criação, com 9 representantes do governo federal, 9 representantes dos estados da Amazônia Legal e 7 representantes da sociedade civil. Desde a ata da 10ª reunião, em 24 de novembro de 2010, percebe-se que o movimento indígena, por meio da COIAB, expressou o seu desejo de aprovação de projetos em benefício de organizações indígenas.

Adriana Ramos, titular do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS), desde a reunião de 27 de outubro de 2011, expressou o seu apoio para analisar como as organizações indígenas poderiam ter acesso facilitado aos recursos do Fundo Amazônia. Em 14 de dezembro de 2011, na 12ª reunião, Adriana Ramos fez três propostas para o grupo de trabalho: a) identificar os mecanismos e iniciativas já existentes a serem apoiados pelo Fundo Amazônia; b) identificar potenciais parceiros para funcionarem como agências aglutinadoras de projetos de apoio a organizações indígenas; c) a definição de chamada pública específica.

Na 14ª reunião, realizada em 12 de dezembro de 2013, Lúcio Paiva Flores endossou a necessidade de que o Fundo Amazônia trabalhasse em parceria com os povos indígenas, tendo em vista a relação entre os povos indígenas e a preservação das florestas. Na 15ª reunião, realizada em 04 de abril de 2014, comunicou-se sobre a aprovação de chamada pública para a confecção e instalação de Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PGTAs).

Na 21ª reunião, que aconteceu em 02 de dezembro de 2016, mencionou-se que até então havia sido implementado apenas um projeto em benefício de uma associação indígena: a Associação Ashaninka do Rio Amônia (Apiwtxa), localizada no Estado do Acre. A dificuldade da participação indígena no Fundo Amazônia pode indicar, nos moldes de Enrique Leff (1986), a apropriação técnico-econômica do meio ambiente, e, assim, contribuir para as desigualdades sociais e ambientais.

A Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) foi criada por meio do Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012, após anos de reivindicação de povos indígenas (Funai, 2013). Houve 17 reuniões do Comitê Gestor da PNGATI. Em 12 reuniões, o Fundo Amazônia foi posto em pauta.

Desde a primeira reunião, realizada em 30 de outubro de 2013, salientou-se que os recursos advindos de cooperações internacionais eram importantes, mas que eram também importantes os recursos decorrentes do orçamento da União. Tratou-se sobre a necessidade de políticas públicas participativas.

Em 25 de março de 2014, Mário Nicácio, representante da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), enfatizou a necessidade de que as associações indígenas acessassem os recursos do Fundo Amazônia, sendo necessário, para tanto que os povos indígenas fossem instruídos para acessar tais recursos.

Na 9ª reunião ordinária, realizada entre os dias 16 e 17 de agosto de 2016, Cláudia Nessi, representante do BNDES, enfatizou que a escassez de projetos implementados por organizações indígenas se dava em razão das condições impostas pelo BNDES e ainda do limitado conhecimento da instituição financeira na implementação de projetos com comunidades indígenas.

Foram citados dois projetos implementados tanto pela TNC, que capacitou organizações indígenas para a implementação de projetos, como a Associação Ashaninka do Rio Amônia, primeira associação indígena a implementar um projeto com financiamento do Fundo Amazônia. A ausência da presença indígena nas instâncias de

decisão do BNDES, demonstra, na concepção de Leff (2006), não apenas falta de representação, mas, na verdade, exclusão epistêmica, ou seja, um verdadeiro silenciamento do saber ambiental indígena.

O Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) ressaltou desde a 1ª fase a importância das terras indígenas para a contenção do desmatamento (Brasil, 2003). Na 2ª fase ressaltou-se, dentre outros pontos, a importância do incentivo à produção sustentável em terras indígenas.

Na 3ª fase, enfatizou-se que um projeto financiado pelo Fundo Amazônia, em 2015, contribuiu com a diminuição do desmatamento, a saber, o projeto IREHI - Cuidando dos Territórios, implementado pela Operação Amazônia Nativa (OPAN). Como foi ressaltado, o desmatamento em terras indígenas ocorre em razão da ação ilegal de madeireiros, garimpeiros e grileiros. Enfatizou-se, dentre outros pontos, a necessidade de elaboração e execução de PGTAs, para apoiar iniciativas de desenvolvimento de cadeias de valor em terras indígenas. Na 4ª fase, mencionou-se a importância do Fundo Amazônia para a implementação do PPCDAm e da ENREDD+ (Brasil, 2020c).

A Estratégia Nacional para Redução das Emissões provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal (ENREDD+) foi implementada por meio da Portaria MMA nº 370, de 2 de dezembro de 2015. Trata-se de uma política que busca envidar esforços para coibir o desmatamento e estimular o desenvolvimento sustentável. Através da ENREDD+, o Brasil demonstrou como deve-se realizar o tratamento para o controle e a mensuração das emissões de gás carbônico em dois biomas, ou seja, na Amazônia e no Cerrado.

O Fundo Amazônia foi incluído no rol de instrumentos financeiros que fazem parte do “marco de políticas pública da Estratégia Nacional para REDD+”. O pagamento por resultados surge a partir do Marco de Varsóvia para REDD+, idealizado na COP-19, que ocorreu na Polônia, em 2013 (MMA, 2016). O Anexo I da Estratégia Nacional para REDD+ (MMA, 2016) enumerou um “Conjunto de premissas para implementação de REDD+ em Terras Indígenas”. Reconheceu-se a relevância dos povos indígenas para a preservação do meio ambiente, a necessidade de consulta livre, prévia e informada dos povos indígenas, em observância à Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), e o imperativo de implementação dos PGTAs.

4. ESTUDOS DE PROJETOS: CONTRIBUIÇÕES E LIMITES DA ATUAÇÃO INDÍGENA

Analisamos 22 projetos implementados em benefício de povos indígenas com financiamento do Fundo Amazônia. Mencionaremos o teor de alguns deles, enfocando nos problemas que os projetos buscaram resolver em curto prazo, o que denominamos de microproblemas. É importante observar as especificidades na implementação de projetos com comunidades indígenas, pois, consoante Leff (1998, 2006), o saber ambiental requer a integração de diferentes racionalidades e formas de conhecimento, existências culturais distintas e formas de reapropriação da natureza.

Os projetos analisados foram executados por organizações do Terceiro Setor. O Terceiro Setor, no Brasil, inclui associações, cooperativas, fundações e institutos (Sebrae, 2020). A Constituição brasileira prevê no art. 5º, incs. XVII e XVIII, c/c o art. 60, par. 4º, a liberdade de associação. A concepção legal das organizações sociais, por meio da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 e das organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), através da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, ensejou nas políticas públicas brasileiras a participação de atores sociais na esfera pública (Cancela de Oliveira, 2017).

Foram apresentados brevemente o teor dos projetos implementados por organizações do Terceiro Setor a seguir, divididos em: 1) Projetos produtivos e cadeias de valor; 2) Projetos de gestão territorial e PGTAs; 3) Projetos de cultura e fortalecimento comunitário; 4) Projetos ambientais e de manejo sustentável; 5) Projetos implementados por associações indígenas e indigenistas.

4.1 PROJETOS PRODUTIVOS E CADEIAS DE VALOR

O projeto implementado pelo Instituto Peabiru, denominado de Néctar da Amazônia, lidou com a falta de infraestrutura produtiva e de beneficiamento do mel de abelhas, bem como a falta de valorização do produto e a ausência de uma estrutura de comercialização de mel de abelhas nativas, produzido por comunidades tradicionais.

O projeto Pacto da Floresta, implementado pela associação Pacto das Águas - Elaboração e Desenvolvimento de Projetos Socioambientais, em Rondônia, buscou fortalecer cadeias produtivas sustentáveis, como a castanha-do-brasil, o açaí, a farinha

de mandioca e a borracha natural, em face aos perigos da atividade garimpeira, que vem provocando uma desagregação em comunidades indígenas.

O projeto Sentinelas da Floresta, levado a cabo pela Coopavam, realizou o fortalecimento da cadeia produtiva de castanha-do-brasil. Os atravessadores pagavam um valor que não era considerado justo pelas comunidades, razão pela qual o projeto foi relevante para as comunidades indígenas.

O projeto “Florestas de Valor - Novos modelos de negócios para a Amazônia”, implementado pela Imaflora, trabalhou para organizar e sistematizar um sistema de garantia de origem, que foi denominado de “Origens Brasil”, o qual garantiu a rastreabilidade e a confiabilidade dos ingredientes dos produtos vendidos.

O projeto Experiências Indígenas de Gestão Territorial e Ambiental no Acre, realizado pela CPI-Acre enfrentou modificações em razão da pandemia, sendo apresentadas demandas por parte das próprias comunidades, como a criação de viveiros de galinhas.

O ISPN, realizou o projeto Pequenos Projetos Ecosociais na Amazônia. A ideia advém do Small Grants Program, com financiamento do Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF) e do PNUD. O ISPN desenvolveu uma metodologia própria de elaboração de projetos, que é multiplicada para pequenas organizações. Dentre as atividades apoiadas pelos projetos estão a plantação de mudas, sementes, produção de farinha, produção de açaí e apicultura.

O projeto Cadeias de Valor de Produtos Florestais Não Madeireiros foi implementado pela SOS Amazônia. Buscou fortalecer as cadeias de valor de produtos não-madeireiros e extrativistas, capacitando as instituições locais a gerir negócios associados a cadeias florestais.

O projeto Legado Integrado da Região Amazônica, implementado pelo IPÊ, na modalidade de aglutinador-aglutinada, buscou empoderar as pequenas associações a implementarem projetos, junto a associações bem estruturadas. O enfoque foi o fortalecimento das cadeias produtivas e da gestão de áreas protegidas.

4.2 PROJETOS DE GESTÃO TERRITORIAL E PGTAS

O projeto Consolidando a Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas, implementado pelo CTI, também tratou sobre a implementação de PGTAs. O projeto

reconheceu a relevância dos povos indígenas para a gestão e a conservação das terras indígenas, bem como a importância imemorial das terras indígenas.

O projeto Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas na Amazônia ficou sob a responsabilidade da TNC Brasil. O projeto foi implementado em atenção aos PGTA já elaborados. O fortalecimento institucional foi uma reivindicação das associações indígenas.

O projeto implementado pela IEB teve como base os objetivos dos PGTA já existentes. Houve o treinamento de agentes públicos para a implementação da PNGATI, houve ainda o levantamento de potenciais produtivos.

O projeto Bem Viver Sustentável, encabeçado pelo Iepé, criou uma metodologia participativa com povos indígenas de recente contato, os povos Zo'é. Eles participaram ativamente da construção dos PGTA.

4.3 PROJETOS DE CULTURA E FORTALECIMENTO COMUNITÁRIO

O projeto Amazônia Indígena Sustentável, facilitado pela Associação de Defesa Etnoambiental Kanindé, construiu de forma participativa o Centro Cultural de Promoção Cultural e Proteção Territorial Zoró, reunindo povos indígenas de duas etnias distintas, os povos Gavião e Arara. A construção foi participativa, pois implicou a ação dos povos indígenas, desde a escolha do local à eleição de um modelo arquitetônico para o Centro.

A FASE implementou dois projetos via Fundo Amazônia, o projeto Fundo Dema e o projeto Amazônia Agroecológica. O Fundo Dema emergiu como uma resistência dos povos que vivem no entorno da Transamazônica-Xingu. A madeira era retirada de forma ilegal da localidade. Após denúncia, a madeira ilegal foi apreendida e através da venda constituiu-se um fundo socioambiental: o Fundo Dema, que apoia projetos comunitários. Alguns dos beneficiados são os povos indígenas que foram afetados pela construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Na metodologia do projeto, há espaços de intercâmbio entre quilombolas, indígenas, agroextrativistas. Já o projeto Amazônia Agroecológica foi aprovado para a implementação de sistemas agroflorestais, para a segurança alimentar e para a defesa de territórios indígenas.

O projeto Fundo Kayapó de Conservação em Terras Indígenas, colocado em prática pelo Funbio, é um fundo patrimonial, que tem como objetivo utilizar os rendimentos para financiar projetos que beneficiam os povos indígenas. A doação que

sustenta o Fundo advém em parte da Fundação Gordon e em parte da Betty Moore, por meio do Global Conservation Fund, e outra parte é oriunda do Fundo Amazônia. Abriram-se chamadas para a seleção de projetos implementados por associações indígenas. Os projetos implementados tiveram como seus objetivos o fortalecimento político das lideranças comunitárias, a proteção da biodiversidade e do território e o fomento de atividades produtivas.

4.4 PROJETOS AMBIENTAIS E DE MANEJO SUSTENTÁVEL

O projeto Pesca Sustentável, realizado pela WWF-Brasil, foi implementado tanto para a comercialização dos pescados, como também para garantir a segurança alimentar das comunidades. Já o projeto IREHI - Cuidando dos Territórios, implementado pela OPAN, buscou a preservação da paisagem ancestral dos povos Juruena, que é sagrada para esse povo.

O projeto ARAPAIMA, por sua vez, também implementado pela OPAN, ensinou práticas de manejo sustentável do pirarucu para os povos Deni, que têm uma cosmologia que entende o pirarucu como um membro da comunidade. Isto não se trata de um mero detalhe, pois, segundo Leff (2014) a crise ambiental requer outras formas de habitar e de se relacionar com o mundo distintas da lógica da racionalidade moderna.

A “apuesta por la vida” (“aposta pela vida”), proposta por Leff (2014), nos convoca a uma forma distinta de se relacionar com a natureza e com diferentes culturas. Segundo ele (LEFF, 2014, p. 3, tradução nossa), ela “É um giro na vontade de domínio sobre a natureza e sobre os outros, para a vontade de poder querer da vida”. Trata-se, portanto, de um modelo de alternativa civilizatória distinta da lógica centrada na apropriação técnico-econômica da natureza.

O ISA implementou dois projetos que foram financiados pelo Fundo Amazônia. O projeto Sociobiodiversidade produtiva no Xingu enfocou na implementação de cantinas comunitárias. O trabalho do ISA também se deu no sentido de tentar influenciar o mercado para tentar promover economias de pequenas comunidades.

4.5 Projetos implementados por associações indígenas e indigenistas

Houve ainda dois projetos que foram implementados por associações indígena e indigenista (Gandra, 2015): a Associação Ashaninka do Rio Amônia (Apiwtxa) e a Associação Floresta Protegida. A Associação Ashaninka do Rio Amônia implementou o projeto Alto Juruá, que teve como elementos centrais a agrofloresta, o reflorestamento e

o fortalecimento das associações de seringueiros. Para a cooperativa Apiwtxa, estabeleceu-se uma agroindústria para a produção de polpa de frutas. Deve-se ressaltar que a execução desse projeto foi considerada a mais bem avaliada do Fundo Amazônia.

Já a Associação Floresta Protegida, por sua vez, implementou o projeto Território, Cultura e Autonomia Kayapó, que se dedicou tanto à implementação do PGTA da terra indígena Las Casas, como à elaboração do PGTA da terra indígena Kayapó. O corpo técnico da Associação é composto de indígenas e de não indígenas.

Em que pese tenham apoiado práticas sustentáveis, não está claro em que medida os projetos financiados, por meio do Fundo Amazônia, tal como advertido por Leff (2006), promoveram uma reapropriação social da natureza ou, por outro lado, reforçaram a lógica técnico-econômica dominante.

5. DESAFIOS ESTRUTURAIS E PERSPECTIVAS PARA A PARTICIPAÇÃO INDÍGENA

Tratamos até então no presente artigo sobre projetos que foram implementados em benefício de povos indígenas, por via do Terceiro Setor, com financiamento do Fundo Amazônia. Merecem ser salientadas ainda algumas questões problemáticas que envolveram a implementação dos projetos nos aspectos técnicos do Fundo Amazônia e nos problemas de desenvolvimento que ameaçam a longevidade dos projetos implementados.

Os grandes problemas, que denominamos de macroproblemas, não podem ser resolvidos por meio de tais projetos, mas tão somente mitigados, pois eles requerem políticas públicas mais amplas e até mesmo uma mudança nos rumos do desenvolvimento do país. A democracia participativa implica, à luz de Leff (1986), abrir espaços de participação social para os povos historicamente marginalizados, como é o caso dos povos indígenas. Há, portanto, uma dificuldade não apenas na ordem de implementação dos projetos, mas na ordem de prioridades do capital.

A burocracia estatal foi um fator complicador para a implementação de projetos, com financiamento do Fundo Amazônia, em benefício de povos indígenas, sobretudo por associações indígenas. Como apontou a representante do projeto Amazônia Indígena Sustentável da Associação de Defesa Etnoambiental Kanindé, a feitura de cotações, o lançamento de editais, a obtenção de licença de Corpo de Bombeiros para construções em terras indígenas e de licenças para a piscicultura em terras indígenas,

são alguns exemplos, que dificultaram o acesso de associações indígenas ao Fundo Amazônia.

A representante do Centro de Trabalho Indigenista (CTI) acrescentou ainda que por vezes não há três fornecedores distintos para a realização de três cotações para projetos em terras indígenas, o que a princípio era uma regra do BNDES, para a realização de projetos. Com a implementação dos projetos, através do financiamento do Fundo Amazônia, a representante afirmou que os povos indígenas ganharam aliados dentro do BNDES, com técnicos sensibilizados para a causa indígena.

Inclusive, o projeto Legado Integrado da Região Amazônica (“Lira”), implementado pelo Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPÊ), incentivou a participação de associações indígenas, por meio da modalidade aglutinadora-aglutinada, e abrindo edital específico em benefício de associações indígenas. O projeto teve como diferencial a educação para a gestão de recursos por parte das associações indígenas, o que respondeu à demanda do movimento indígena, para o acesso direto aos recursos da cooperação internacional.

Dentre os macroproblemas enfrentados pelos projetos e que afetam diretamente os povos indígenas, poderíamos apontar a alta concentração fundiária e o avanço da fronteira agrícola, no projeto “Cadeias de Valor da Agricultura Familiar no Estado de Mato Grosso” da Associação do Centro de Tecnologia Alternativa (CTA); as grandes obras de infraestrutura, no projeto “Projeto Amazônia Agroecológica” da Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (Fase); a exploração não sustentável e desordenada dos recursos naturais, realizada muitas vezes de forma ilegal, com a qual lidou a OPAN no projeto “Arapaima: Redes Produtivas Operação Amazônia Nativa”; pressões ambientais de atividades econômicas do entorno e da invasão do território para exploração de atividades ilegais, sobretudo caça, pesca e extração de madeira, contexto do projeto “Amazônia Indígena Sustentável” da Associação de Defesa Etnoambiental Kanindé; pressão de desmatamento decorrente de interesses econômicos diversos, tais como a expansão da pecuária e a exploração de minérios e de madeira, o monocultivo de commodities agrícolas, enfrentada pelo projeto “Sentinelas da Floresta Cooperativa dos Agricultores do Vale do Amanhecer”, da Coopavam; e a caça, pesca ilegal e grilagem de terras, que foi tema do projeto da ONG Pacto da Floresta, intitulado “Pacto das Águas – Elaboração e Desenvolvimento de Projetos Socioambientais”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Fundo Amazônia tornou-se referência internacional de cooperação internacional, com enfoque na preservação da Floresta Amazônica. Foram implementados diversos projetos, para a preservação do bioma e para o desenvolvimento sustentável, atentando para a realidade dos povos locais, dentre os quais os povos indígenas.

A implementação desse mecanismo de REDD+, em benefício de povos indígenas, só se fez possível, em razão da estrutura de governança existente, que contou com o Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA), a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e a Estratégia Nacional para Redução das emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal, conservação dos estoques de carbono florestal, manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono florestal (ENREDD+).

Houve, não obstante, dificuldades, nos moldes de Leff (2006), quanto à governança do Fundo Amazônia, haja vista a racionalidade ambiental, vista por órgãos estatais, como o BNDES, sob a lógica econômica, sem observar racionalidades culturais e sociais dos povos indígenas, que transcendem os modos de apropriação e de significação da natureza dos burocratas.

Dessa forma, houve uma tensão entre a racionalidade produtiva, baseada nos potenciais ecológicos e culturais dos povos indígenas, por um lado, e, por outro lado, a lógica da expropriação, comum a instituições financeiras.

Nota-se que a propositura e a execução dos 22 projetos implementados em benefício dos povos indígenas, por meio do Terceiro Setor, através do financiamento do Fundo Amazônia, têm uma capacidade de resolução de problemas locais, em comunidades indígenas. Ao mesmo tempo, há problemas de desenvolvimento que encapsulam a realidade das comunidades indígenas da Amazônia, com questões como grandes projetos de infraestrutura e a expansão da fronteira agrícola, que requerem um redirecionamento nos rumos do desenvolvimento do país.

Apesar de grande parte dos projetos em benefício de povos indígenas terem sido implementados por associações do Terceiro Setor já bem estabelecidas, dando azo a críticas sobre o direcionamento dos recursos do Fundo Amazônia, argumenta-se que os recursos não foram direcionados em grande medida para as associações indígenas,

pois o BNDES, como instituição financeira, cobrou uma prestação de contas detalhada, que, segundo representantes das associações já bem estabelecidas, foram os recursos mais difíceis de serem manejados no sentido de prestação de contas, com o qual já tiveram contato.

À luz de Leff (2014), a inclusão dos povos indígenas não deve ser vista tão somente como uma formalidade administrativa, mas como o reconhecimento de outras racionalidades, cuja consideração é uma condição para a própria restauração ambiental, em direção a um futuro comum.

Assim, reputa-se como contribuição dos projetos implementados pelo Fundo Amazônia, que houve o treinamento de associações indígenas para a prestação de contas e o manejo adequado de recursos advindos da cooperação internacional, de modo que isso permite a elas acessarem outros recursos oriundos da cooperação internacional e de recursos públicos nacionais, tais como a Associação Floresta Protegida, a Associação Ashaninka do Rio Amônia (Apiwtxa) e o Instituto Raoni.

Do mesmo modo, os agentes públicos do BNDES, foram sensibilizados, através da execução dos projetos, acerca da realidade dos projetos em terras indígenas, cuja prestação de contas deve ser diferenciada de outros projetos implementados pela instituição financeira, em razão das realidades locais, que requerem um olhar sensibilizado para o contexto dos povos que habitam, preservam e protegem a Floresta Amazônica, pois são os povos indígenas os protagonistas de uma alternativa civilizatória.

Com base nos projetos financiados pelo Fundo Amazônia, percebe-se que o protagonismo dos povos indígenas não é apenas fundamental para a conservação das florestas, mas é uma necessidade epistemológica e política para que tenhamos um futuro comum.

O trabalho buscou evidenciar a relevância do saber ambiental indígena frente à lógica técnico-econômica, mostrando a participação indígena no Fundo Amazônia. O Fundo Amazônia trouxe avanços na implementação de projetos com comunidades indígenas, mas persistem desafios como a dificuldade do acesso direto a recursos, a burocracia institucional e a falta de reconhecimento cultural das comunidades indígena para a tomada de decisões.

Projetos futuros podem analisar como esses projetos transformaram as relações dos beneficiários com a natureza, identificar formas de fortalecimento da participação

indígena e investigar modos de superação da falta de inclusão dos povos indígenas na governança ambiental na Amazônia.

REFERÊNCIAS

ANGELSEN, Arild. **REDD+ as result-based aid: general lessons and bilateral agreements of Norway**. Review of Development Economics, v. 21, p. 237-264, 2016.

BRASIL. **Dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES**. Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6527.htm Acesso em: 12 set. 2025.

BRASIL. **Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para a Redução dos Índices de Desmatamento da Amazônia Legal**, 2013. Disponível em: http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/prevencao-e-controle-do-desmatamento/PPCDAm_3a-fase.pdf. Acesso em: 20 dez. 2020.

CANCELA DE OLIVEIRA, Leticia. **Parceirização entre Estado e Terceiro Setor: uma análise institucional do modelo de parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPI) em Minas Gerais e da execução da Política de Prevenção Social à Criminalidade via Termo de Parceria**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Minas Gerais, 2017.

CORREA, J.; VAN DER HOFF, R.; RAJÃO, R. **Amazon Fund 10 years later: lessons from the world's largest REDD+ program**. Forests Journal, 10 mar. 2019, p. 1-20.

FUNAI. **Plano de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas: orientações para elaboração**. Brasília: FUNAI, 2013.

GANDRA, A. **Fundo Amazônia assina primeiro contrato elaborado com indígenas, 2015**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-04/fundo-amazonia-assina-primeiro-contrato-elaborado-por-indigenas>. Acesso em: 10 jul. 2020.

JONGH FILHO, L. P. P. De. **Fundo Amazônia, avanços e dificuldades da participação indígena por via do Terceiro Setor**. Mestrado em Gestão Pública e Cooperação Internacional. Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2021.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder**. Madrid: Siglo XXI Editores, 1998.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEFF, Enrique. **Ecologia y capital: hacia una perspectiva ambiental del desarrollo**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.

LEFF, Enrique. **La apuesta por la vida: imaginación sociológica e imaginarios sociales en los territorios ambientales del sur.** Petrópolis: Vozes Editora, 2014.

LEIRA, Torkjell . **A luta pela floresta: como a Noruega ajuda a proteger e a destruir o meio ambiente no Brasil.** Santo André, SP: Editora Rua do Sabão, 2020.

LIRIA AVELHAN, Livia. **Construção e análise do regime ambiental internacional.** Disponível em: <https://rari.paginas.ufsc.br/files/2013/07/RARI-Artigo-3.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2020.

MMA. **REDD+: Estratégia Nacional para Redução das emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal, conservação dos estoques de carbono florestal, manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono florestal.** Brasília: MMA, 2016. Disponível em: http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/enredd_documento_web.pdf. Acesso em: 15 jan. 2020.

SEBRAE. **O que são ONGs?** Disponível em: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/o-que-e-uma-organizacao-nao-governamental-ong,ba5f4e64c093d510VgnVCM1000004c00210aRCRD> Acesso em 12 set. 2025.

UNFCCC. **REDD+ 2020.** Disponível em: <https://redd.unfccc.int/> Acesso em 12 set. 2025.

