

# REVISTA JURÍDICA

## DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TOCANTINS

Ano XVII - Nº 22



**Cesaf-ESMP**  
Centro de Estudos  
e Aperfeiçoamento  
Funcional - Escola Superior  
do Ministério Público





# REVISTA JURÍDICA

DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TOCANTINS

# Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins

Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional - Escola  
Superior do Ministério Público(Cesaf/ESMP)

Luciano Cesar Casaroti  
**Procurador-Geral de Justiça**

Moacir Camargo de Oliveira  
**Corregedor-Geral**

## **Ficha Técnica:**

**Diretora-Geral**  
Vera Nilva Álvares Rocha Lira  
**Procuradora de Justiça**

**Vice-Diretor Geral**  
Miguel Batista de Siqueira Filho  
**Procurador de Justiça**

**Editora-Chefe**  
Vera Nilva Álvares Rocha Lira  
**Procuradora de Justiça**

**Conselho Editorial**  
Cleivane Peres dos Reis  
Diego Nardo  
Marco Antonio Alves Bezerra  
Rodrigo Alves Barcellos  
Kyldes Batista Vicente  
Tarsis Barreto Oliveira  
Octahydes Ballan Júnior  
Elizon de Sousa Medrado  
Vera Nilva Álvares Rocha Lira  
Cynthia Assis de Paula  
Keila Fernandes Santos Stakoviak

**Revisão Linguístico-Textual**  
Keila Fernandes Santos Stakoviak  
Larissa Neves Parente

**Diagramação e Formatação**  
Hellen Nunes Macêdo

# Revista Jurídica

MINISTÉRIO PÚBLICO DO  
ESTADO DO TOCANTINS

Edição nº 22

*Palmas, Tocantins*  
2023

2023, Ministério Público do Estado do Tocantins

Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins  
Publicação do Ministério Público do Estado do Tocantins  
Edição nº 22 - 2023

R454 Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins [Recurso Eletrônico]/  
Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional - Escola Superior do Ministério  
Público - v. 1, n. 1 (jan./dez. 2008) - Palmas: CESAF / ESMP, 2008 -.

Anual

2008 - 2022(1 - 20)

Edição Especial - 2023(21)

e-ISSN: 2763-5910

1. Direito - Periódicos. 1. Pesquisa jurídica. I Título. II. Tocantins (Estado). Ministério  
Público.

CDU: 34 (05)

CDD: 340.05

**Catálogo na publicação - Cacilda Martins Madureira CRB-2 - 0561**

Todos os direitos reservados ao Ministério Público do Estado do Tocantins.  
É permitida a reprodução parcial ou total, desde que sejam citadas as fontes.  
A originalidade dos artigos e as opiniões emitidas são de  
total responsabilidade de seus autores.

Procuradoria-Geral de Justiça  
Qd 202 Norte, Av. LO 4, Conjunto 01,  
Lotes 5 e 6 - Plano Diretor Norte  
CEP: 77.006-218 - Palmas - Tocantins  
(63) 3216-7600  
[www.mpto.mp.br](http://www.mpto.mp.br) - [cesaf@mpto.mp.br](mailto:cesaf@mpto.mp.br)

# Editorial

É com grande satisfação que apresentamos a 22ª edição da Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins, sob a responsabilidade do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional - Escola Superior do Ministério Público (CESAF-ESMP). Desde sua primeira publicação em dezembro de 2008, tem sido um veículo fundamental para a difusão do conhecimento jurídico, trazendo reflexões e análises que permeiam os campos do Direito e das Ciências Sociais Aplicadas.

Ao longo dos anos, a Revista Jurídica tem evoluído em seu propósito, passando de uma circulação interna para uma distribuição mais ampla, alcançando instituições parceiras do Ministério Público Estadual e, agora, com seu formato eletrônico, permite uma maior acessibilidade e disseminação do saber jurídico e interdisciplinar.

Nesta edição, seguimos reunindo artigos que abordam questões relevantes e atuais. Os ensaios selecionados trazem contribuições significativas para os debates contemporâneos, desde a repercussão das decisões do Superior Tribunal de Justiça sobre promoções de servidores públicos até reflexões sobre o direito à moradia do idoso, passando por temas como assistência à saúde da pessoa idosa, educação intergeracional, monumentos históricos e o uso da tecnologia Blockchain no combate à lavagem de dinheiro.

Cada artigo reflete não apenas a qualidade acadêmica de seus autores, mas também a preocupação em aprofundar o entendimento das dinâmicas jurídicas e sociais que afetam nossa comunidade. Agradecemos aos autores por suas contribuições e dedicação à produção de conhecimento relevante e instigante.

Esperamos que esta edição possa servir como uma fonte de informação e reflexão para nossos leitores, estimulando novos debates e avanços no campo jurídico e nas áreas afins das Ciências Sociais Aplicadas.

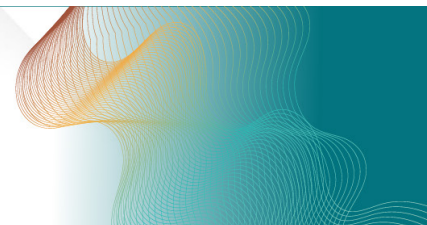
Desejamos a todos uma excelente leitura.

Vera Nilva Álvares Rocha Lira  
*Diretora-Geral do CESAF-ESMP*  
*Editora-Chefe*

# Sumário

- A Afetação do Tema Repetitivo 1075 do Superior Tribunal de Justiça: os impactos sobre as promoções e progressões dos servidores públicos do grupo de magistério do estado do Rio Grande do Norte.....09  
*Diego de Medeiros Santos & Rogério de Araújo Lima*
- Assistência à saúde da pessoa idosa como garantia de Justiça Social: reflexões acerca do segurado de planos de saúde na faixa etária protegida pelo Estatuto do Idoso ..... 25  
*André Luiz de Matos Gonçalves & Divino Humberto de Souza Lima & Lucas Lima de Castro Ferreira & Rodrigo Vendramini Gonçalves*
- O direito à moradia do idoso e as Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI) no município de Palmas-TO no ano de 2022.....45  
*Luiz Augusto Gonzaga Barros Rezende & Naima Worm*
- Ecoponto na Escola: lugar de Educação intergeracional e de respeito aos direitos de crianças, jovens e idosos .....63  
*Núbia Pereira Brito Oliveira & Neila Barbosa Osório & Luiz Sinésio Silva Neto & Marlon Santos de Oliveira Brito & Leonardo Sampaio Baleeiro Santana & Armando Supré Xerente*
- Memória, Esquecimento e Monumentos da Barbárie: reflexões a partir de Bristol..... 75  
*Lara Ferreira Lorenzoni & Thaís Cairo Souza Lopes*
- Uso da Blockchain como ferramenta de combate à lavagem de dinheiro .....95  
*Josias Mascarenhas dos Santos & Roseli Rêgo Santos Cunha Silva*





## A afetação do Tema Repetitivo 1075 do Superior Tribunal de Justiça: os impactos sobre as promoções e progressões dos servidores públicos do grupo de magistério do estado do Rio Grande do Norte

*The Affectation of the Repetitive Theme 1075 of the Superior Court of Justice: the impacts on the promotions and progressions of public servants of the teaching group of the State of Rio Grande Do Norte*

*La Afectación del Tema Repetitivo 1075 del Superior Tribunal de Justicia: los impactos en las promociones y progresiones de los servidores públicos del grupo docente del Estado de Rio Grande Do Norte*

Diego de Medeiros Santos<sup>1</sup>

Rogério de Araújo Lima<sup>2</sup>

### RESUMO

Neste trabalho, objetiva-se proporcionar algumas considerações sobre o plano de classificação de cargos, do grupo de magistério, dos servidores públicos do Rio Grande do Norte. Para tanto, utiliza-se de pesquisa quali-quantitativa, documental, exploratória, descritiva, com método hipotético-dedutivo. Este estudo surge da necessidade de análise do Tema Repetitivo 1075 do STJ e seu impacto sobre as promoções e progressões funcionais dos servidores públicos do Brasil. A investigação limita-se à classe de magistério do estado do Rio Grande do Norte; com ela pretende-se mostrar as duas faces do Tema Repetitivo 1075, quais sejam, o conflito entre o direito adquirido e o interesse público. Além disso, propõe-se conceituar termos e classificações que permeiam o regime jurídico-administrativo dos servidores públicos do grupo de magistério. Diante da pesquisa realizada, foi possível identificar os impactos da aplicabilidade do Tema Repetitivo 1075 às demandas judiciais e administrativas do estado do Rio Grande do Norte, em razão da presença de elevado número de processos que tratam sobre o assunto do plano de classificação

<sup>1</sup> Bacharelado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Membro do grupo de pesquisa Direito Administrativo Brasileiro. Participante do projeto de pesquisa Controle dos Atos Jurídicos Administrativos no Direito Administrativo Brasileiro/UFRN.

<sup>2</sup> Professor Associado do Curso de Direito do Centro de Ensino Superior do Seridó (CERES), da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Especialista em Direito Tributário pela Universidade Anhanguera-UNIDERP. Doutor em Educação pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Membro da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). Bacharel com Inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

de cargos e carreiras, no âmbito das varas e juizados da fazenda pública do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte.

**Palavras-chave:** *Servidor Público; Magistério; Promoção; Progressão; Tema Repetitivo 1075 do STJ.*

## ABSTRACT

In this work, the objective is to provide some considerations on the position classification plan, of the teaching group, of public servants in Rio Grande do Norte. To do so, qualitative and quantitative, documental, exploratory, descriptive research is used, with a hypothetical-deductive method. This study arises from the need to analyze the Repetitive Theme 1075 of the STJ and its impact on the promotions and functional progressions of public servants in Brazil. The investigation is limited to the teaching class of the State of Rio Grande do Norte; with it, it is intended to show the two faces of the Repetitive Theme 1075, namely, the conflict between the acquired right and the public interest. In addition, it is proposed to conceptualize terms and classifications that permeate the legal-administrative regime of public servants in the teaching group. In view of the research carried out, it was possible to identify the impacts of the applicability of Repetitive Theme 1075 to the judicial and administrative demands of the State of Rio Grande do Norte, due to the presence of a high number of processes that deal with the subject of the job classification plan and careers, within the scope of the public finance branches and courts of the Court of Justice of Rio Grande do Norte.

**Keywords:** *Public Servant; Magisterium; Promotion; Progression; Repetitive Theme 1075 of the STJ.*

## RESUMEN

En este trabajo, el objetivo es proporcionar algunas consideraciones sobre el plan de clasificación de puestos, del grupo docente, de servidores públicos en Rio Grande do Norte. Para ello se utiliza una investigación cualitativa y cuantitativa, documental, exploratoria, descriptiva, con método hipotético-deductivo. Este estudio surge de la necesidad de analizar el Tema Repetitivo 1075 del STJ y su impacto en las promociones y progresiones funcionales de los servidores públicos en Brasil. La investigación se circunscribe a la clase docente del Estado de Rio Grande do Norte; con ella se pretende mostrar las dos caras del Tema Repetitivo 1075, a saber, el conflicto entre el derecho adquirido y el interés público. Además, se propone conceptualizar términos y clasificaciones que permean el régimen jurídico-administrativo de los servidores públicos en el colectivo docente. En vista de la investigación realizada, fue posible identificar los impactos de la aplicabilidad del Tema Repetitivo 1075 a las demandas judiciales y administrativas del Estado de Rio Grande do Norte, debido a la presencia de un elevado número de procesos que tratan de el tema del plan de clasificación de puestos y carreras, en el ámbito de las ramas de hacienda pública y tribunales del Tribunal de Justicia de Rio Grande do Norte.

**Palabras clave:** *Servidor Público; Magisterio; Promoción; Progresión; Tema Repetitivo 1075 del STJ.*

## Introdução

O presente trabalho promoverá a discussão sobre o Tema Repetitivo 1075 do Superior Tribunal de Justiça e sua incidência no âmbito administrativo e judicial no estado do Rio Grande do Norte (RN), em face do Plano de Cargos e Carreiras disposto na Lei Complementar n. 322/2006, tendo em vista a afetação do tema que determinou a suspensão

de todos os processos judiciais do país que versem acerca da concessão de progressões ou promoções de servidores públicos, tendo como requisito para a sua aplicação o Ente público estar em condição de superação do limite de despesas com pessoal.

Na contemporaneidade, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte apresenta elevado número de ações que tratam acerca de implantações de progressão e promoção; isso ocorre devido à inércia da Administração Pública quanto ao processamento dos requerimentos administrativos que versam sobre a temática. Em razão disso, os servidores públicos ajuízam os requerimentos de implantações, visto que não existe a eficiência da Administração para o julgamento do feito, que supera o prazo devido e ainda assim não é emitido o parecer jurídico-administrativo sobre o deferimento ou indeferimento do pedido.

Neste segmento, o presente artigo apresenta recorte dos servidores públicos do quadro de magistério do estado do Rio Grande do Norte, estes enquadrados no órgão denominado Secretaria de Estado da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer – SEEC. Em dezembro de 2020, o Tema Repetitivo 1075 afetou todos os processos judiciais que tramitam no país e versam sobre a concessão de progressões e promoções funcionais dos servidores públicos. Ocorre que, no RN, circulam, nas varas e juizados da fazenda pública, milhares de ações que tratam deste assunto, desse modo, visualiza-se grande impacto do tema no contexto norte-rio-grandense, em especial a classe de magistério, esta regulamentada pela LCE n. 322/2006.

A partir daí torna-se pertinente analisar as consequências do efeito *erga omnes* no RN nos servidores da classe do magistério, de forma quantitativa em face do recolhimento de dados acerca dos números de ações ajuizadas que tratam sobre progressão e promoção, enquanto a forma qualitativa ao analisar as motivações da judicialização dos requerimentos administrativos, bem como as possíveis origens da inércia da Administração Pública do Estado.

Desse modo, observa-se um conflito entre o regime jurídico dos servidores e o regime jurídico do Estado, em sentido administrativista. Assim, limita-se aos impasses em decorrência do limite prudencial para despesas com pessoal do estado do Rio Grande do Norte, com fundamento na Lei de Responsabilidade Fiscal e aspectos dos direitos adquiridos e garantidos aos servidores públicos deste mesmo estado, com arrimo na Lei Complementar Estadual n. 322 do ano de 2006, limitando-se a análise aos servidores enquadrados na efetiva atividade de magistério e o impacto do Tema Repetitivo 1075 do STJ sobre este panorama.

Destarte, para melhor entendimento sobre as questões que dizem respeito ao Plano de Classificação de Cargos e Carreiras e a incidência do Tema Repetitivo 1075, este estudo está dividido em três tópicos centrais que discutirão os aspectos gerais do regime jurídico dos servidores públicos no direito brasileiro. O Tema Repetitivo 1075 do STJ diante de seus fundamentos, raciocínio, afetação e efeito *erga omnes*, além da análise da LCE n. 322/2006 do Rio Grande do Norte, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos servidores que exercem atividade de magistério, bem como a judicialização dos

requerimentos administrativos que versam sobre as promoções e progressões desse grupo, de forma a conduzir o leitor a considerações seguras que o auxiliem na compreensão do conflito existente entre a LCE n. 322/2006 e o Tema Repetitivo 1075 do STJ, que apresentam bases jurídicas por meio do direito adquirido e a supremacia do interesse público sobre o privado.

## 1. Uma Visão Geral do Regime Jurídico dos Servidores Públicos no Direito Brasileiro

Para que se discorra sobre o regime jurídico dos servidores públicos, é necessário primeiramente descrever a estruturação desta classe, a qual tem como parâmetro a superestrutura dos agentes públicos, sendo aquela que expressa a vontade do Estado por meio de suas ações. Nesse sentido, o Estado é uma construção a partir das manifestações das pessoas físicas (objetivo) e jurídicas (subjetivo), denominadas agentes públicos, os quais apresentam classificações, sendo elas: objetiva, aquele que desempenha atividades dentro do Estado, e a subjetiva, em que ocorre o investimento na natureza estatal (MELLO, 2015).

Nessa esteira, a Constituição Federal de 1988 realiza considerações e diligências aos servidores públicos em seu capítulo VII (Administração Pública), seção II (dos servidores públicos). Para Di Pietro (2020), o termo “servidor público” designa pessoas que prestam serviços, com vínculo empregatício, à Administração Pública Direta, autarquias e fundações públicas. De forma convergente, Bandeira de Mello (2015) e Di Pietro (2020) reconhecem os serviços públicos como as manifestações e ações expressas por um indivíduo interno à Administração Pública, ressaltando-se que Di Pietro (2020) apresenta um conceito mais robusto, ao passo que aborda a função social dos servidores públicos internalizada ao Estado, tal conceito é de grande relevância em consequência de sua consonância aos princípios constitucionais, mesmo que de forma indireta e não codificada; assim, a função social do servidor público é estabelecida com base na prática em função do interesse coletivo, como também em respeito aos princípios da Administração Pública, que torna pertinente a vinculação dos deveres desta com os seus agentes.

Diante de uma construção lógica, ao passo em que a Administração Pública está submetida aos princípios de eficiência, publicidade, legalidade, moralidade e impessoalidade, conforme dispõe o artigo 37 da Constituição Federal, os servidores públicos estão inevitavelmente submetidos a esse regime. Desse modo, os conceitos de Mello (2015) e Di Pietro (2020), assim como o da Carta Magna, apresentam disposições insuficientes, visto que a posição passiva dos servidores públicos diante do respeito aos princípios supracitados não é levada em consideração na construção conceitual do que seria o servidor público. Dessa maneira, torna-se relevante a construção a partir da lógica matemática dos conjuntos, logo, os Servidores Públicos (S.P) estão contidos ( $\subset$ ) na Administração Pública (A.P), que contém ( $\supseteq$ ) princípios (P.C).

S.P  $\subset$  A.P

A.P  $\supseteq$  P.C

Prontamente, o resultado obtido é um conceito mais amplo de servidor público, que, além de um indivíduo que atua e se manifesta (in)diretamente na Administração Pública e apresenta uma função social, acrescenta-se a sua passividade diante dos princípios que regem a Administração, bem como a plena aplicabilidade dos mesmos diante de seus atos como servidor. No entanto, o que deve ser observado é que a Administração Pública não cumpre os princípios regentes diante de sujeitos externos a ela, tampouco daqueles que lhe servem, os servidores públicos. Sendo assim, todos os problemas se fundamentam em um único erro, a ausência de planejamento, desde um ato licitatório até a remuneração devida aos seus servidores, que deixa nítido o descaso no processo orçamentário brasileiro (CRUZ; MICHENER, 2021).

Ademais, diante do direcionamento conceitual e problemático acerca do servidor público enquanto teoria e prática, torna-se pertinente direcionar as duas espécies de servidores, previstas no artigo 37 da CF/88, sendo elas:

#### **a) servidores titulares de cargo público**

Enquadra-se nesse conceito todo servidor que exerce sua atividade laborativa na Administração Direta, nas Fundações e Autarquias de direito público da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Além disso, vincula-se o conceito ao Poder Judiciário e ao Legislativo (esfera administrativa), por fim, vale lembrar que o termo “servidor”, anteriormente, era tratado como funcionário público, que tem o direito a um estatuto e plano de classificação de cargos e carreira (BRASIL, 1988).

#### **b) servidores empregados**

Nessa espécie, quanto ao enquadramento dentro dos Entes, aplica-se a mesma determinação supramencionada no tópico anterior. O servidor adquirirá seu vínculo empregatício com a Administração Pública por meio de duas possibilidades, que são: I – para funções materiais, estando sujeito à ordem de outrem; II – servidor subsecivo do regime anterior (Exemplo: servidores que ingressaram ao âmbito público anteriormente à CF/88, sendo somente com esta a determinação da aplicação do concurso público. Assim, a Administração ficou responsável pelo enquadramento destes servidores como empregados públicos ou servidores estatutários. Dessa maneira, servidores empregados não têm o direito às promoções e progressões previstas apenas nos estatutos, logo, aplicam-se somente aos servidores de espécie efetiva e estável (servidores titulares de cargo público).

À vista disso, a abordagem se limita aos servidores titulares de cargo público, em razão do Tema Repetitivo 1075 tratar especificamente sobre essa espécie, em que se abordará as consequências e quantificações de demandas judiciais em que houve a incidência desse tema sobre os servidores públicos do Rio Grande do Norte que exercem a efetiva atividade de magistério.

## 2. Análise do Tema Repetitivo 1075 do Superior Tribunal de Justiça

O Tema Repetitivo 1075 do STJ<sup>3</sup> apresenta marco inicial na data de 28/12/2017, onde este foi protocolado e, por conseguinte, iniciou-se discussões acerca do conflito existente entre as progressões e promoções funcionais dos servidores públicos e o limite prudencial de despesas com pessoal, este limitado com base no artigo 19, incisos I, II e III da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, que discorre sobre os limites de gastos, sendo para a União 50% (cinquenta por cento), para os Estados e Municípios 60% (sessenta por cento). Desse modo, cabe dispor sobre duas óticas do tema aqui tratado, a de sentido amplo, cuja abordagem trata sobre a LRF e a responsabilização da União, dos Estados e Municípios; e a de sentido estrito, qual seja, a aplicabilidade de direitos adquiridos e garantidos por meio de legislação específica, promoções e progressões de servidores públicos.

Acerca da visão em sentido amplo, a análise apresenta fundamentação legislativa ao dispor sobre a LRF, bem como doutrinária em razão da supremacia do interesse público sobre o privado, sendo esta uma das “pedras de toques” do Direito Administrativo, de acordo com o doutrinador Bandeira de Mello (2015). Neste segmento, o Tema Repetitivo 1075 preceitua a suspensão dos processos judiciais e indeferimento dos processos administrativos que tratem sobre progressões e promoções dos servidores públicos. Para tanto, a União, o Estado ou Município devem alegar em contestação, impugnação e outros instrumentos que os permitam promover suas defesas no Judiciário, bem como nas decisões dos processos administrativos, a superação do limite prudencial para despesas com pessoal.

No que concerne à ótica estrita, os servidores públicos dispõem do plano de classificação de cargos e carreiras, que garantem direitos diante de requisitos como títulos adquiridos e antiguidade. Ocorre que, com a decisão do Tema Repetitivo 1075, no que diz respeito às suspensões processuais, o ato anula a aplicabilidade da Lei Complementar que gerencia as promoções e progressões destes servidores do Brasil, com efeito *erga omnes*. Assim, a evidência é no sentido de que direitos adquiridos, anteriormente à vigência das suspensões processuais, que só ocorreu em 03/12/2020, podem estar sendo violados, levando em consideração que a afetação nada prevê quanto à retroatividade de seus efeitos.

Neste segmento, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 169, já prevê atos de necessidade no caso da superação do limite de despesas com pessoal em âmbito federal, estadual ou municipal. Três são as medidas adotadas, sendo elas:

### **a) a redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança**

A primeira medida apresenta um menor impacto, se comparada às posteriores, visto que ela atingirá apenas grupos minoritários enquadrados dentro do sistema público de serviços. Apesar do impacto no vencimento ou gratificação de função destes servidores,

<sup>3</sup> Questão submetida a julgamento: Legalidade do ato de não concessão de progressão funcional do Servidor Público, quando atendidos todos os requisitos legais, sob o fundamento de que superados os limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes a gastos com pessoal de Ente Público.

suas atividades laborais não serão afetadas de forma anulável, mas sim em face redutora, no que diz respeito à sua jornada de trabalho.

### **b) a exoneração de servidores não estáveis**

A segunda solução prevista pela CF/88 afeta diretamente aos servidores que estão em regime jurídico-administrativo apartado da condição de concurso público, sendo esta a porta para a efetividade do cargo do servidor, senão vejamos o artigo 37, inciso II, da CF/88:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

À guisa de exemplo, é o servidor contratado, onde este, além de não apresentar o direito a um plano de classificação de cargos e carreira, também estará na “berlinda”, em sentido de demissão, caso a União, Estado ou Município esteja em condição de superação do limite prudencial.

### **c) a determinação da perda de cargos pelos servidores estáveis que os ocupem**

Como última medida, tem-se a perda de cargos dos servidores estáveis, sendo esta a mais complexa em sua aplicabilidade, visto que a segurança jurídica administrativista permeia os servidores efetivos, a partir do concurso público. A estabilidade prevista na CF/88, assim como os estatutos, instituídos por meio de leis complementares, direcionam acerca da estabilidade fatores como: período do estágio probatório, remuneração, classes, níveis, objetivos, atividades de sua competência, direitos e deveres.

Vale ressaltar que as medidas citadas acima devem seguir a ordem disposta em sentido de aplicabilidade.

Expressados tais entendimentos acerca do Tema Repetitivo 1075 e o assunto diretamente ligado a ele, qual seja, o orçamento da Administração Pública em suas despesas com o pessoal, ocorre que, antes da pertinência do debate sobre a progressão e promoção de servidores em conflito com o limite prudencial da Administração, no Superior Tribunal de Justiça, a doutrina já enxergava a possibilidade de conflitos, vislumbrando a (in)constitucionalidade de algumas questões. Para Bandeira de Mello, acerca do tópico “c”, debatido acima:

A determinação da perda dos cargos por parte dos servidores estáveis, com indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço, parece-nos *flagrantemente inconstitucional*, por superar os limites do poder de emenda (cf. ns. 142 e ss.). Tal perda só poderia ocorrer com a extinção do cargo e colocação de seus ocupantes em disponibilidade remunerada, como previsto na Constituição (art. 41, § 3º). **Salta aos olhos que uma simples emenda não poderia elidir o direito adquirido dos servidores estáveis** a somente serem desligados do cargo em razão de faltas funcionais para as quais fosse prevista a pena de

demissão, tudo apurado em regular processo administrativo ou judicial, consoante estabelecido no art. 41, antes de ser conspurcado pelo "Emendão" (cf. n. 60). Por tal motivo, é dispensável referir o conteúdo das normas gerais estabelecidas na mencionada Lei 9.801, de 16.6.1999, para disciplinar tais exonerações (MELLO, 2015, p. 275-276) (grifo nosso).

Desse modo, a doutrina abordou uma previsão da problemática debatida no Tema Repetitivo 1075, que trata, claramente, sobre questões de promoções e progressões dos servidores públicos e a inércia da Administração quanto a esses direitos, considerados adquiridos, com fundamento em Bandeira de Mello. Assim, observa-se a atuação simultânea da doutrina, legislação e jurisprudência sobre um mesmo impasse.

### 3. O Estatuto e o Plano de cargos, carreira e remuneração do Magistério público estadual do Rio Grande do Norte

Neste contexto, ocorre a limitação da temática tratada no artigo. Nos tópicos anteriores a abordagem comportou-se de forma nacional e doutrinária, segundo o Tema Repetitivo 1075 e a doutrina, respectivamente. Desse modo, realizar-se-á limitação de um contexto maior, o nacional, para ao âmbito estadual do Rio Grande do Norte. Além disso, atem-se quanto aos servidores públicos enquadrados em cargos do magistério, cabe ressaltar que o grupo aqui tratado não se limita apenas aos professores e especialistas em educação, mas também aos que exercem atividades previstas na Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Assim, a Lei supracitada discorre:

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

VI – condições adequadas de trabalho.

§ 1º A experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistérios nos termos das normas de cada sistema de ensino (Parágrafo único transformado em § 1º pela Lei nº 11.301, de 10/5/2006).

**§ 2º Para os efeitos do disposto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal, são consideradas funções de magistério as exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico** (Parágrafo acrescido pela Lei nº 11.301, de 10/5/2006) (grifo nosso).

Para melhor compreensão do que a Lei n. 9.394/1996 estabelece, veja-se a síntese de seus direcionamentos acerca do exercício do magistério, através dos cargos adquiridos por meio de concurso público, logo, vinculados a um estatuto e plano de classificação de cargos, tema este que será tratado posteriormente.



Tabela 1 - Enquadramento de atividade que configura o exercício do magistério.  
Fonte: Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Tabela do autor.

<b>Exercício</b>	<b>Cargo</b>	<b>Atividade</b>
Magistério	Professor	I - Docência
		II - Direção escolar
		III - Coordenação pedagógica
		IV - Assessoramento pedagógico
	Especialista de ensino	I - Direção escolar
		II - Coordenação pedagógica
III - Assessoramento pedagógico		

Fonte: Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Tabela dos autores.

Dito isso, faz-se pertinente ressaltar alguns pontos relevantes para a compreensão do Plano de classificação de cargos e carreiras do Rio Grande do Norte.

### 3.1 Lei Complementar Estadual n. 322, de 11 de janeiro de 2006

A Lei Complementar Estadual n. 322, de janeiro de 2006, dispôs acerca do Estatuto e o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público Estadual do Rio Grande do Norte. A citada Lei delinea oito capítulos que tratam dos deveres dos servidores enquadrados na categoria de magistério. O primeiro capítulo discorre acerca dos princípios básicos, para compreensão do plano de forma geral, que delimita a abrangência de cada termo, como a função de magistério, efetivo exercício da docência, dentre outros temas já tratados na Lei n. 9.394/1996. Em seu segundo capítulo a dedicação estrutural do plano está presente, delimitando o conceito de promoção e progressão, peças-chave do processo de evolução funcional dos professores estaduais, especialistas em Educação.

Por promoção entende-se a elevação do nível funcional do servidor, qual seja, a aquisição de títulos reconhecidos pelo MEC; assim, ocorre a possibilidade de promoção em face de seis níveis para os professores e cinco para especialistas de ensino, conforme previsto nos artigos 6º e 7º da LCE n. 322/2006. Como dito, os professores têm a possibilidade de percorrer seis níveis, sendo eles: I – Nível Médio; II – Licenciatura de curta duração (nível extinto); III – Nível Superior: licenciatura; IV – Especialização; V – Mestrado e; VI – Doutorado. Para os Especialistas de Educação há a ocorrência de cinco níveis, quais sejam: I – Licenciatura de curta duração (nível extinto); II - Nível Superior: licenciatura; III – Especialização; IV – Mestrado e; V – Doutorado.

Por progressão entende-se a migração de uma classe para outra superior, sendo estas tratadas por letras que, de forma progressiva, seguem linearmente da letra A até a J, observando dois critérios, quais sejam: antiguidade e pontuação satisfatória na avaliação de desempenho, ambos os procedimentos garantem a progressão, observado o interstício de dois anos.

Além disso, na via administrativa é notória a inércia da Administração Pública quanto às concessões de letras (progressões), que torna pertinente a migração para o judiciário

para que este torne efetivo o direito destes servidores. Quanto a essa problemática, o estado do Rio Grande do Norte buscou a mitigação destas questões por meio de concessões de progressões presentes em algumas legislações. Como primeira medida de amenização da problemática de concessão de progressões, o Estado publicou a Lei Complementar n. 405, de 14 de dezembro de 2009, que favoreceu aos Professores e Especialistas em educação uma progressão; posteriormente, houve a publicação da Lei Complementar n. 503, de 26 de março de 2014, que concedeu mais uma progressão ao grupo de servidores; por fim, cita-se o Decreto n. 25.587, de 15 de outubro de 2015, que implementou a carreira do servidor por meio da concessão de mais duas progressões.

Ressaltados os aspectos mais relevantes da LCE n. 322/2006 para a compreensão de seu vínculo com o Tema Repetitivo 1075, segue-se a análise da afetação do tema sobre a Lei, que ocasionou o conflito entre o direito adquirido e o interesse público.

### 3.2 Afetação do Tema Repetitivo 1075 do STJ sobre a LCE n. 322/2006

Diante da análise da aplicabilidade do Tema Repetitivo 1075, em razão de seu efeito *erga omnes*, que afetou todo o país, se nota a impossibilidade do gozo dos direitos à progressão e promoção pelos servidores do quadro de magistério do Rio Grande do Norte e demais unidades federativas brasileiras. Desse modo, a afetação trouxe em pauta o conflito entre o direito adquirido dos professores e especialistas em educação, em sede de letras e níveis conquistados anteriormente à afetação do Tema Repetitivo 1075, que promoveu a suspensão em âmbito judicial, sendo o requisito base a demonstração da superação das despesas com pessoal pela Entidade.

O estado do Rio Grande do Norte, conforme relatórios divulgados pelo Tribunal de Contas do Estado do primeiro quadrimestre do ano de 2021, expressa que o estado se encontra em condições de superação do limite prudencial, relatórios estes que possibilitam a incidência do Tema Repetitivo 1075 sobre as ações judiciais que tramitam no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, que versem acerca do Plano de Classificação de Cargos e Carreiras, assim como assuntos correlatos. Em linhas gerais, ações que tratem de promoções e progressões funcionais de servidores públicos estaduais. A mesma justificativa aplica-se aos requerimentos administrativos que tramitam na Secretaria de Estado da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer - SEEC do Rio Grande do Norte, sendo este órgão o responsável pela mediação administrativa e funcional dos servidores enquadrados na função de magistério. Dessa maneira, é notório o grande impacto da afetação do Tema Repetitivo 1075 sobre os requerimentos administrativos que versam sobre promoção e progressão, assim como a extensão necessária, ao Poder Judiciário, em razão da inércia da Administração Pública, quanto aos requerimentos que tramitam dentro da SEEC, motivo este que gera um elevado número de ações judiciais que reivindicam promoções e progressões não concedidas na via administrativa, sem mesmo a emissão de um parecer administrativo alegando a negativa ou o motivo da inércia do processo administrativo.

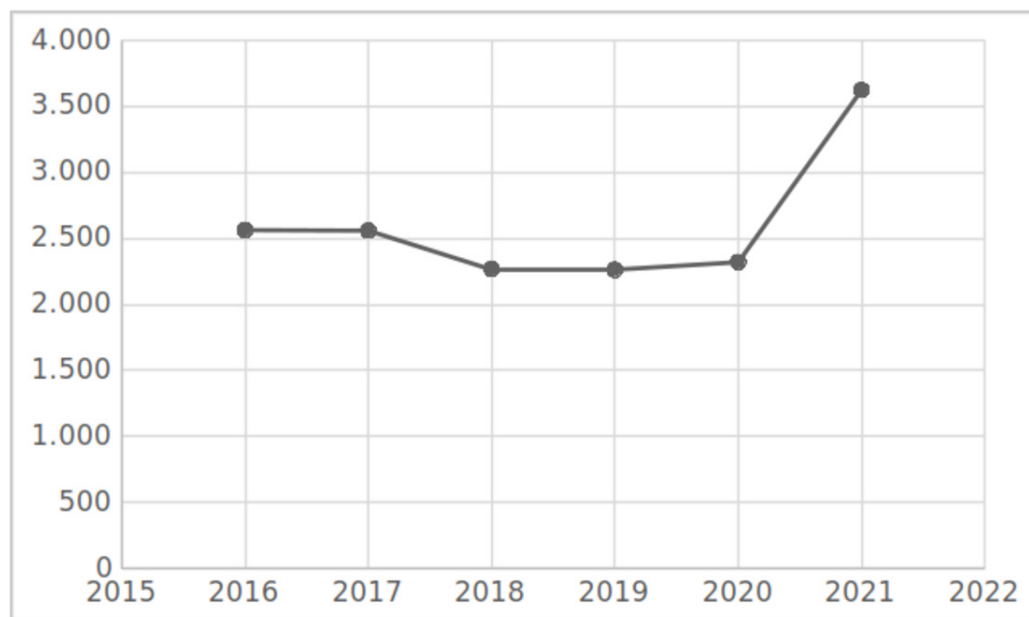
### 3.3 O impacto no âmbito judicial

A inércia da Administração Pública vem gerando grandes impactos ao judiciário, em razão do sistema administrativo não progredir nem promover os servidores do grupo de magistério de forma devida. Esta inércia faz com que o grupo de servidores busque a via judicial para a implantação de suas progressões e promoções por meio de ação ordinária. A progressão dos servidores públicos é ato administrativo vinculado no Rio Grande do Norte, tendo em vista a vigência da Súmula 17, do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, que dispõe:

A progressão funcional do servidor público é ato administrativo vinculado e com efeitos declaratórios, motivo pelo qual, preenchidos os requisitos, a Administração tem o dever de realizar a progressão de nível com base na legislação vigente ao tempo do cumprimento dos requisitos.

Vale ressaltar que os requisitos para progressões tratadas na Súmula 17 já foram debatidos, sendo eles a antiguidade (interstício de dois anos, com respeito ao estágio probatório) e a avaliação de desempenho (está afastada sua obrigatoriedade em razão da inércia da Administração quanto à sua aplicação). Em perspectiva quantitativa da problemática, em um recolhimento de dados no Sistema de buscas do Processo Judicial Eletrônico – PJE, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, em sua primeira instância, tem o montante de ações ajuizadas com o assunto de Plano de Classificação de Cargos e Carreiras, entre as datas de 08/07/2003 até 29/08/2021 na quantidade de 27.012 (vinte e sete mil e doze) resultados encontrados. Observado este montante, fica evidente a “bola de neve” que a Administração Pública do Rio Grande do Norte vem gerando em âmbito administrativo e judicial. De forma detalhada, dos dados recolhidos no PJE – RN, é possível analisar o aclave de ajuizamento de ações entre os anos de 2020 e 2021, não se sabe ao certo o motivo, mas cita-se duas hipóteses: I – os servidores apresentam maior nível informacional acerca de seus direitos às promoções e progressões nos últimos dois anos; II – a Administração vem apresentando maior nível de falhas quanto às concessões de promoções e progressões. De forma detalhada, é possível analisar a proporcionalidade, ano a ano, das ações que versam sobre o Plano de Classificação de Cargos e Carreiras:

Gráfico 1 – Quantidade de ações ajuizadas anualmente



Fonte: Sistema de buscas Processo Judicial Eletrônico/TJRN (1º Grau), 2021. Gráfico dos autores.

O gráfico acima retrata o número de ações ajuizadas no período de 2016 até 29 de agosto de 2021, no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, em sua primeira instância. O relatório foi gerado por meio do sistema de buscas Processo Judicial Eletrônico – PJE, por meio da utilização de filtros de datas e assunto, sendo o último campo para aplicação sobre o Plano de Classificação de Cargos e Carreiras. Após o recolhimento de dados observa-se as seguintes quantidades de ações anuais ajuizadas, com exceção do ano de 2021 que, em razão de seu curso, a busca se limita à data citada. Para o ano de 2016 nota-se o montante de 2.563 (duas mil e quinhentas e sessenta e três) ações ajuizadas; no ano de 2017, 2.559 (duas mil e quinhentas e cinquenta e nove) ações ajuizadas; no ano de 2018, 2.269 (duas mil e duzentas e sessenta e nove) ações ajuizadas; no ano de 2019, 2.263 (duas mil e duzentas e sessenta e três) ações ajuizadas; no ano de 2020, 2.320 (duas mil trezentas e vinte) ações ajuizadas e; por fim, até a data de 29/08/2021, 3.623 (três mil e seiscentas e vinte e três) ações ajuizadas contra o Estado do Rio Grande do Norte.

Nesse sentido, diante do elevado número de ações que tramitam no TJRN sobre o assunto de plano de cargos e carreiras, o impacto do Tema Repetitivo 1075 sobre esses processos é evidente, visto que paralisará a efetivação de milhares de progressões e promoções que são reivindicadas no meio judicial, em razão da inércia da Administração Pública. Mas, como já exposto, a supremacia do interesse público sobre o privado incidirá diante da situação, sendo o interesse público diretamente relacionado às questões do limite orçamentário, logo, o direito adquirido passa a atuar em segundo plano, sendo esta uma das razões que motivou o efeito *erga omnes* da afetação do Tema Repetitivo 1075 do STJ.

## 4. Tese Fixada pelo STJ

Diante das análises de impactos ofertadas pela incidência do Tema Repetitivo 1075 sobre as demandas judiciais que tramitavam no país, o STJ firmou a tese no sentido de que o fato da superação do limite prudencial pelos entes federados não anulava a obrigatoriedade da concessão da progressão funcional ao servidor público, mediante fundamento de que esse é um direito subjetivo do servidor e decorre de determinações legais preestabelecidas pela própria entidade, sendo, portanto, ilegal o ato de não concessão dessas progressões. Para melhor compreensão, a íntegra da tese firmada dispôs da seguinte forma:

É ilegal o ato de não concessão de progressão funcional de servidor público, quando atendidos todos os requisitos legais, a despeito de superados os limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes a gastos com pessoal de ente público, tendo em vista que a progressão é direito subjetivo do servidor público, decorrente de determinação legal, estando compreendida na exceção prevista no inciso I do parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar 101/2000.

Desse modo, observa-se que diante do julgamento e firmamento da tese do Tema Repetitivo 1075/STJ, as demandas judiciais acerca da temática passaram a ter o devido prosseguimento e afastando, evidentemente, a prejudicial do mérito das sentenças em caso da superação do limite prudencial pelo ente federativo, o qual se faz parte em posição passiva em milhares de demandas não só no âmbito do estado do Rio Grande do Norte, mas também em todo o território nacional.

## Considerações finais

O trabalho proposto não pretendeu abranger todos os servidores públicos por esta categoria apresentar elevado número de subcategorias e grupos, mas sim, de forma concisa, delimitar alguns aspectos relevantes da natureza jurídico-administrativa dos servidores em efetivo exercício do magistério do Rio Grande do Norte, ao trabalhar conceitos, legislações, entendimentos consolidados e, no geral, aspectos comportamentais da Administração Pública frente à problemática da inércia nas concessões de promoções e progressões funcionais, bem como a judicialização dos requerimentos e o impacto do Tema Repetitivo 1075 sobre estas demandas.

Em primeiro plano, quanto aos aspectos conceituais do regime jurídico dos servidores públicos no direito brasileiro, apesar de seu vínculo com a Administração Pública no sentido de agente público, nota-se uma ausência de aplicabilidade dos princípios que recaem tanto sobre a Administração quanto sobre os servidores. Por óbvio, a inércia da Administração quanto às concessões de promoções e progressões é resultado de uma omissão conjunta de todo o sistema, porém, vale ressaltar a ausência de eficiência e celeridade nos requerimentos administrativos, estes submetidos às decisões emitidas pela Administração, representada pelo servidor competente.

No que tange à análise do Tema Repetitivo 1075 pelo Superior Tribunal de Justiça, observa-se que o conflito existente nele justifica claramente a afetação do tema em âmbito nacional, vez que o direito adquirido não poder se sobrepor ao interesse público. Bandeira

de Mello, como já tratado, relata sobre as pedras de toque do direito administrativo e deixa evidente a supremacia do interesse público sobre o privado, logo, o Tema Repetitivo 1075 aplica a doutrina, mesmo que de forma indireta. Desse modo, o efeito *erga omnes* se justifica em razão dos Entes não poderem afetar seu orçamento para a concessão de promoções e progressões.

Ocorre, contudo, que em face da LCE n. 322/2006, o impacto do Tema Repetitivo 1075 gera grandes questionamentos, visto que apesar do estado do Rio Grande do Norte estar na situação de superador do limite de gastos com pessoal, tramitam processos judiciais que versam sobre os planos de cargos e carreiras desde o ano de 2003, logo, esta problemática percorre a anos em âmbitos administrativo e judicial, o que leva à conclusão de que o Tema Repetitivo 1075 não apenas justifica questões orçamentárias e seus limites, mas também apresenta suporte, mesmo que de forma indireta, à inércia irresponsável da Administração Pública do Rio Grande do Norte, conclusão esta extraída da análise das ações que tramitam contra a fazenda pública, bem como os relatórios orçamentários emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado, dados estes apresentados na análise.

Quanto às hipóteses em torno da não concessão de promoção e progressão e o aclave existente ao longo dos anos, em especial na transição do ano de 2020 para 2021, as considerações vão no sentido da coexistência de ambos os motivos, quais sejam: a insuficiência informacional dos servidores públicos do grupo de magistério quanto à possibilidade de requerimento administrativo de seus direitos de promoção e progressão. Além disso, verifica-se a omissão da Administração Pública quando o servidor realiza tais requerimentos em instância administrativa, fator este que foi agravado por meio da negativa justificada referente à afetação do Tema Repetitivo 1075.

Nesse sentido, apesar da inércia da Administração Pública apresentar fatores históricos de reincidência, recentemente, com a afetação do Tema Repetitivo 1075 do Superior Tribunal de Justiça, as questões do limite orçamentário passaram a justificar a ausência de implantações de níveis e letras nas fichas funcionais dos professores e especialistas em educação. Assim, um julgado recente mudará uma perspectiva de passado, presente e futuro dos servidores públicos brasileiros acerca de suas progressões e promoções funcionais, conflito marcante entre o direito adquirido e a supremacia do interesse público sobre o privado.

Diante do exposto, a tese firmada demonstra o caráter garantista de direitos presentes fortemente no ordenamento jurídico brasileiro, cuja relevância vincula o orçamento público aos gastos com pessoal e afasta questionamentos acerca da saúde fiscal dos entes federados. Assim, estruturam-se questionamentos acerca do que seria a efetivação do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado no âmbito brasileiro, à vista da fixação da tese acerca da sobreposição dos direitos dos servidores públicos em relação à eficiência orçamentária da superestrutura estatal. Como resultado, constata-se, por fim, a mitigação da aplicabilidade do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

## Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 22 ago. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 05 maio 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 20 dez. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 22 ago. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (Primeira Seção). **Precedentes qualificados**. Tema repetitivo 1075: legalidade do ato de não concessão de progressão funcional do Servidor Público, quando atendidos todos os requisitos legais, sob o fundamento de que superados os limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes a gastos com pessoal de Ente Público. Brasília: STJ, 3 dez. 2020. [https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas\\_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo\\_pesquisa=T&cod\\_tema\\_inicial=1075&cod\\_tema\\_final=1075](https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1075&cod_tema_final=1075). Acesso em: 24 jun. 2021.

CRUZ, Tássia; MICHENER, Gregory; ANDRETTI, Bernardo. **Transparência interna: cumprimento e punição no processo orçamentário municipal brasileiro**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 55, n. 2, mar./abr. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220190362>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/qtXjdgTZcXtL9DvvrVc68mK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 jun. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Servidores Públicos. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. *E-book*.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). Decreto n. 25.587, de 15 de outubro de 2015. Dispõe sobre o funcionamento da Comissão de Gestão do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público Estadual e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte** : Poder Executivo, Natal, ano 82, n. 13.544, p. 1, 17 out. 2015. Disponível em: <https://webdisk.diariooficial.rn.gov.br/Jornal/12015-10-17.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). Lei Complementar n. 322, de 11 de janeiro de 2006. Dispõe sobre o Estatuto e o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público Estadual, referente à Educação Básica e à Educação Profissional, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte** : Poder Executivo, Natal, n. 11.147, 12 jan. 2006. Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/storage/legislacao/2019/07/10/0134877c5c15008c67d45ba457b30453.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). Lei Complementar n. 405, de 14 de dezembro de 2009. Concede progressão a servidores públicos da Secretaria de Estado da Educação e

da Cultura (SEEC) ocupantes dos cargos públicos de provimento efetivo de Professor e Especialista de Educação. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte** : Poder Executivo, Natal, n. 12.111, 15 dez. 2009. Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/storage/legislacao/2019/06/18/6f1059a5034734df614a055fb642db23.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). Lei Complementar n. 503, de 26 de março de 2014. Concede progressão a servidores públicos da Secretaria de Estado da Educação e da Cultura (SEEC) ocupantes dos cargos públicos de provimento efetivo de Professor e Especialista de Educação. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte** : Poder Executivo, Natal, n. 13.161, 27 mar. 2014. Disponível em: <https://www.al.rn.leg.br/storage/legislacao/2014/04/04/165449d0a06447dbaaad87c73865fab0.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2021.

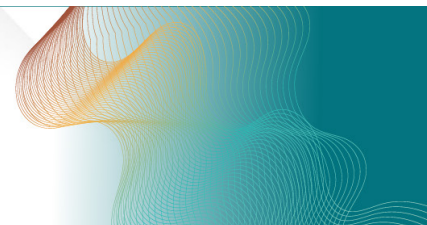
MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça. **Súmula n. 17**. A progressão funcional do servidor público é ato administrativo vinculado e com efeitos declaratórios, motivo pelo qual, preenchidos os requisitos, a Administração tem o dever de realizar a progressão de nível com base na legislação vigente ao tempo do cumprimento dos requisitos. Natal: Tribunal de Justiça, 2019. Disponível em: <https://www.tjrn.jus.br/documentos/sumulas/693-sumula-n-17/>. Acesso em: 13 jun. 2024.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas. Natal, 29 ago. 2021. Disponível em: <http://www.tce.rn.gov.br/Transparencia/RgfTce#gsc.tab=0>. Acesso em: 29 ago. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça. PJE. Processo Judicial Eletrônico : consulta pública. Natal: TJRN, 2024. Disponível em: <https://pje1g.tjrn.jus.br/pje/login.seam>. Acesso em: 12 jun. 2024.





# Assistência à saúde da Pessoa Idosa como garantia de Justiça Social: reflexões acerca do seguro de Planos de Saúde na faixa etária protegida pelo Estatuto do Idoso

*Health Care For Elderly Persons As A Guarantee Of Social Justice: Reflections On Health Care Insured In The Age Group Protected By The Elderly Age Statutes*

*La Atención A La Salud De Las Personas Ancianas Como Garantía De La Justicia Social: Reflexiones Sobre La Atención A La Salud Asegurada En La Edad Protegida Por Los Estatutos De La Edad*

André Luiz de Matos Gonçalves<sup>1</sup>

Divino Humberto de Souza Lima<sup>2</sup>

Lucas Lima de Castro Ferreira<sup>3</sup>

Rodrigo Vendramini Gonçalves<sup>4</sup>

## RESUMO

O prolongamento da vida humana é tema recorrente nas rodas de conversas e centros de pesquisas científicas, principalmente quando se busca a velhice saudável e ativa. Antes indesejada, a velhice humana tornou-se um fenômeno biológico e social natural, aceitável e desejável por todos. É a essa temática que

<sup>1</sup> Pós-doutorando em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP) e em Sociedade, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins (UFT), doutor em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UNICEUB), na linha de pesquisa de Políticas Públicas, Constituição e Organização do Estado e mestre pela Universidade Federal do Tocantins, em parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense e a Escola Paulista de Magistratura, graduado em Comunicações pela Academia Militar das Agulhas Negras – AMAN, Graduado em Direito pela Universidade de Fortaleza (2005). Fundador do Instituto de Direito Aplicado ao Setor Público – IDASP. Exerceu os cargos de Oficial do Exército Brasileiro de 2000 a 2007, tendo alçado o posto de Capitão; Reitor da Universidade do Tocantins – UNITINS, no ano de 2010, e Professor Universitário de Direito Constitucional. Ocupou o cargo de Procurador efetivo do Estado do Tocantins, sendo Chefe da Consultoria Especial do Gabinete do Procurador-Geral e Procurador-Geral do Estado do Tocantins até junho de 2014, atualmente é Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. E-mail: almatosg@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> Mestrando em Gestão de Políticas Públicas pela Fundação Universidade Federal do Tocantins – UFT; Pós-Graduando em Gestão e Governança pela Escola Superior do Ministério Público do Estado do Tocantins – ESMP/TO; Pós-Graduado em Teoria e Prática do Direito Privado pela Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT); Bacharel em Direito pela Faculdade Anhanguera de Brasília/DF. E-mail: divino.lima@mail.uft.edu.br.

<sup>3</sup> Mestrando em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Tocantins – UFT. Assessor do Procurador-Geral de Justiça do Estado do Tocantins – PGJ/MPTO. Pesquisador em Direito Constitucional e Políticas Públicas. E-mail: lucas.castro@uft.edu.br.

<sup>4</sup> Mestrando em Direito Constitucional pelo Instituto de Direito Público – IDP; Pós-graduado em Direito Aplicado pela Escola da Magistratura do Paraná. Assessor do Procurador-Geral de Justiça do Estado do Tocantins – PGJ/MPTO. E-mail: rodrigo.vendramini@hotmail.com.

se destina o respectivo trabalho. Enquanto o envelhecimento consiste no processo natural de mudanças no corpo humano, independentemente da boa condição física e mental do indivíduo, vivenciar esse período da vida com qualidade tornou-se uma preocupação recorrente. Para tanto, o poder público deve assegurar políticas públicas e econômicas que visem à redução do risco de doenças, bem como medidas proibitivas e coercitivas à iniciativa privada visando eliminar condutas discriminatórias em razão da idade da pessoa nos contratos de planos privados de saúde.

**Palavras-chave:** *Pessoa idosa; Assistência Pública e Privada à Saúde; Direito do Consumidor.*

## ABSTRACT

The extension of human life is a recurring theme in conversation circles and scientific research centers, especially when looking for healthy and active old age. Previously unwanted, human aging has become a natural biological and social phenomenon, acceptable and desirable for all. This work is aimed at this theme. While aging is the natural process of changes in the human body, regardless of the individual's good physical and mental condition, experiencing this period of life with quality has become a recurring concern. To this end, the government must ensure public and economic policies aimed at reducing the risk of diseases, as well as prohibitive and coercive measures to the private sector in order to eliminate discriminatory conduct based on the person's age in the contracts of private health plans.

**Keywords:** *Elderly person; Public and Private Health Care; Consumer Law.*

## RESUMEN

La extensión de la vida humana es un tema recurrente en los círculos de conversación y centros de investigación científica, especialmente cuando se busca una vejez sana y activa. Anteriormente no deseado, el envejecimiento humano se ha convertido en un fenómeno biológico y social natural, aceptable y deseable para todos. Este trabajo va dirigido a este tema. Si bien el envejecimiento es el proceso natural de cambios en el cuerpo humano, independientemente del buen estado físico y psíquico del individuo, vivir este período de la vida con calidad se ha convertido en una preocupación recurrente. Para tal efecto, el gobierno debe asegurar políticas públicas y económicas encaminadas a reducir el riesgo de enfermedades, así como medidas prohibitivas y coercitivas al sector privado a fin de eliminar conductas discriminatorias por razón de la edad de las personas en los contratos de los planes privados de salud.

**Palabras clave:** *Persona mayor; Atención Sanitaria Pública y Privada; Derecho del consumidor.*

## Introdução

O envelhecimento humano, antes algo distante e desprovido de reconhecimento social, tornou-se um fenômeno biológico e social corriqueiro, aceitável e desejável por todos. O envelhecimento do indivíduo consiste em um processo natural de mudanças, graduais e inevitáveis, que ocorre independentemente da pessoa estar saudável e com boa condição física e mental.

Nesse processo de velhice, o indivíduo sofre consideráveis transformações de declínio na sua aparência, força física, disposição para realizar atividades comuns da vida diária, tais como realizar higiene pessoal, organizar as finanças e ir ao mercado comprar mantimentos, além de estar suscetível às doenças crônicas decorrentes da própria idade.

Tornar-se uma pessoa idosa foi possível somente a partir do desenvolvimento de condições sanitárias adequadas, de medicamentos e tratamentos de doenças, que antes dizimavam populações jovens inteiras, impedindo que as pessoas alcançassem a condição de velhice.

Para que fosse possível às pessoas longos anos de vida, o Estado brasileiro precisou desenvolver um sistema de saúde, a partir de políticas sociais e econômicas, que, além de reduzir os riscos de doenças, fossem capazes de recuperar a saúde das pessoas enfermas.

No Brasil, o sistema público de saúde está definido como conjunto de ações e serviços públicos de saúde, realizados pelos entes federais, estaduais e municipais, da administração direta, indireta e das fundações mantidas pelo poder público, que integram uma rede regionalizada e hierarquizada que constituem o Sistema Único de Saúde (SUS).

A assistência à saúde é livre, visto que a iniciativa privada pode participar de forma complementar ao SUS. As instituições privadas de assistência à saúde têm desempenhado relevantes serviços por meio de planos privados de saúde. Todavia, o desenvolvimento desse setor tem tido crescentes números de queixas relatando interrupções de atendimentos, preços abusivos, assim como negativas de coberturas para determinados procedimentos médico-hospitalares, geralmente aqueles que demandam somas vultuosas de recursos financeiros.

Diante desse cenário, o poder público aprovou e publicou a Lei Federal n. 9.656/1998, que dispõe sobre planos e seguros privados de assistência à saúde. Através dessa Lei criou-se a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) com atribuições para regulamentar, fiscalizar, determinar alterações e promover a suspensão do todo ou de parte dos planos de saúde apresentados pelas operadoras que estejam em desconformidade com a legislação.

Com o advento da Lei n. 9.656/1998, tornou-se possível a aplicação das disposições do Código de Defesa do Consumidor que, em diálogo de fontes para interpretação sistemática de contratos, conversa com as normas constitucionais, quais sejam, o Código Civil e o Estatuto da Pessoa Idosa<sup>5</sup>.

Com o aumento exponencial de adesões aos planos privados de saúde, associado ao poder econômico e estrutural das operadoras de serviços de saúde, o poder judiciário foi instado a julgar diversas ações pelo país, que tinham como objeto a análise da variação onerosa dos percentuais de reajustes das contraprestações pecuniárias de planos de saúde ofertadas para faixas etárias mais avançadas.

Nesse cenário o presente artigo acadêmico buscou analisar os aspectos elementares e essenciais referentes à população idosa e sua relação com as operadoras de plano de saúde que atendem esse seguimento da sociedade, principalmente, no que tange às relações contratuais de assistência à saúde suplementar.

Analisa-se os posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais a respeito dos requisitos para a majoração das mensalidades de planos de saúde que estejam compreendidos na faixa

<sup>5</sup> BRASIL, 2016. STF – RE nº 630852/RS – Repercussão Geral Tema nº 381/STF – Aplicação do Estatuto do Idoso a contrato de plano de saúde firmado anteriormente a sua vigência. Essa repercussão Geral está com a data de julgamento marcada para 18 de maio de 2023 (DJe nº 13/2023, divulgado em 25.01.2023).

etária protegida pelo Estatuto do Idoso, bem como as consequências de práticas abusivas que infligem intenso sofrimento psicológico ao consumidor em condição de velhice devido à insegurança de ter ou não atendimento no sistema privado de saúde.

Porquanto o reconhecimento da hipervulnerabilidade da pessoa idosa, enquanto consumidora, especialmente, quanto à assistência de serviços de saúde, o presente artigo buscou responder à seguinte indagação: de que forma podem ser identificadas as cláusulas abusivas em contratos de planos de saúde? Como os idosos podem se proteger diante desse tipo de situação?

Quanto à metodologia utilizada, o presente estudo “caracteriza-se por avaliações críticas de materiais que já foram publicados, considerando o progresso das pesquisas na temática abordada” (KOLLER *et al.*, 2014, p. 40). Assim, as pesquisas bibliográficas do tema se desenvolveram durante o primeiro semestre de 2023, e, consistiram em análises de textos de lei, da jurisprudência e da doutrina, assim como consultas a artigos já publicados em periódicos especializados.

Nesse contexto, o presente artigo desenvolveu uma análise crítica e atual do assunto, especialmente porque o julgamento da Repercussão Geral Tema n. 381/STF, versando sobre a aplicação do Estatuto da Pessoa Idosa a contratos de plano de saúde, esteve previsto para 18 de maio de 2023 (DJe nº 13/2023, divulgado em 25.01.2023). Outrossim, a discussão foi realizada à luz dos princípios da função social e boa-fé contratual na relação entre consumidor e fornecedor, inclusive, apontando possíveis consequências jurídicas quando da ocorrência de práticas abusivas contra pessoa idosa, enquanto consumidor.

## 1. O Papel da Pessoa Idosa na Sociedade Contemporânea – Evolução Histórica e Social

Historicamente, a velhice era tida como algo distante e de pouco valor. Com o avanço da sociedade, o desenvolvimento de tecnologias e do tratamento de doenças, a população de pessoas idosas aumentou significativamente, tornando-se um fato social natural e com visão mais madurecida. Envelhecer se tornou algo aceitável e desejável pelas pessoas, que planejam melhores condições econômicas e previdenciárias para o período da velhice.

Com o desenvolvimento do sistema industrial, nos séculos XVIII e XIX, as sociedades se desenvolveram e se tornaram mais complexas. A tecnologia e a medicina evoluíram significativamente, permitindo condições sanitárias adequadas, pesquisas para a produção de medicamentos e produção de vacinas que erradicaram doenças que dizimavam cidades inteiras.

Nesse contexto, consigne-se o entendimento de Ramos (2014):

O envelhecimento, antes da consolidação do modelo de sociedade capitalista, era um fenômeno raro. Poucas pessoas conseguiam acumular um número significativo de anos. Somente com a melhoria das condições sanitárias das cidades, campanhas de higiene e ofertas de vacinas e medicamentos, resultado de pesquisas na área da medicina, parcelas cada vez maiores das sociedades passaram a ter uma vida longa (RAMOS, 2014, p. 41).

Com a profilaxia contra doenças, a sociedade demandou uma nova postura diante da existência humana, especialmente sua duração como condição essencial para a própria sobrevivência do tecido social, ainda em fase de afirmação. A velhice passou a se apresentar como um fenômeno não somente biológico, mas fundamentalmente social (RAMOS, 2014). Sobre o processo de envelhecimento populacional, menciona-se o entendimento da pesquisadora Duarte:

Uma das grandes conquistas do século XX, a longevidade, é um fenômeno mundial e, juntamente com a queda da fecundidade, ocasiona um drástico envelhecimento na população do planeta. Este processo começou em épocas distintas, em países diferentes, e evoluiu em proporções variadas. No Brasil, os efeitos são ainda maiores em razão do pequeno período de tempo em que vem ocorrendo. O Brasil envelhece rapidamente. A expectativa média de vida se amplia de tal forma que grande parte da população atual irá alcançar a velhice. Hoje existem aproximadamente 18 milhões de idosos no Brasil, o equivalente a 10% de toda a população. Estima-se que em 17 anos esse número aumentará para 33 milhões, correspondendo à previsão da população com mais de 70 anos em 2050. Embora já apresentem um perfil demográfico semelhante ao dos países do Primeiro Mundo, os grandes centros populacionais brasileiros ainda não dispõem de uma infraestrutura de serviços que dê conta das demandas decorrentes das transformações demográficas vigentes (DUARTE, 2012, p. 68).

O desenvolvimento etário da pessoa é tão natural quanto a vida e traduz-se em um direito personalíssimo do indivíduo. Envelhecer é “um processo natural que implica mudanças graduais e inevitáveis relacionadas à idade e sucede-se a despeito de o indivíduo gozar de boa saúde e ter um estilo de vida ativo e saudável” (CIOSAK, 2011, p. 1764).

Assim, entende-se o envelhecimento como “o tempo da vida humana em que o organismo sofre consideráveis mutações de declínio na sua força, disposição e aparência, sendo uma etapa da vida de dificuldades e de espera” (RAMOS, 2014, p. 34). A velhice é algo que ocorre de maneira progressiva comprometendo a capacidade funcional do indivíduo de realizar atividades da vida diária, como a higiene pessoal, fazer o mercado, organizar as finanças, além de estarem suscetíveis às doenças crônicas associadas à idade.

Esse processo tem início quando o indivíduo nasce e acentua-se com o passar dos anos. Para a pesquisadora Ciosak (2011), o processo de envelhecimento no ser humano caracteriza-se por ser um “fenômeno progressivo, além de desencadear o desgaste orgânico, provoca alterações nos aspectos culturais, sociais e emocionais, que contribuem para que se instale em diferentes idades cronológicas” (CIOSAK, 2011, p. 1764).

A Organização dos Estados Americanos (OEA), percebendo o contexto de vulnerabilidade e visando condições mais dignas para as pessoas em condição de velhice, aprovou a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos<sup>6</sup>, com o objetivo de promover, proteger e assegurar o reconhecimento e o pleno gozo e exercício de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais da pessoa idosa.

<sup>6</sup> A Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos foi celebrada, em Washington, pelos Estados Partes da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 15 de junho de 2015. Brasil, através da Mensagem 412/2017, encaminhou a Convenção Interamericana em apreço para apreciação do Congresso Nacional, em 24 de outubro de 2017, que, na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados foi convertida no Projeto de Decreto Legislativo de Acordos, tratados ou Atos Internacionais – PDC nº 863/2017. Atualmente, a proposta foi aprovada e aguarda apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados para sua aprovação sob o rito especial previsto no parágrafo 3º do art. 5º da Constituição Federal.

A Convenção Interamericana para a proteção dos direitos humanos e fundamentais das pessoas idosas informa o conceito de envelhecimento como:

[..] processo gradual que se desenvolve durante o curso da vida e que implica alterações biológicas, fisiológicas, psicossociais e funcionais de várias consequências, as quais se associam com interações dinâmicas e permanentes entre o sujeito e seu meio (OEA, 2015).

Outro conceito importante se refere ao envelhecimento ativo e saudável, nos seguintes termos:

Envelhecimento ativo e saudável é o processo pelo qual se otimizam as oportunidades de bem-estar físico, mental e social; de participar em atividades sociais, econômicas, culturais, espirituais e cívicas; e de contar com proteção, segurança e atenção, com o objetivo de ampliar a esperança de vida saudável e a qualidade de vida de todos os indivíduos na velhice e permitir-lhes assim seguir contribuindo ativamente para suas famílias, amigos, comunidades e nações. O conceito de envelhecimento ativo e saudável se aplica tanto a indivíduos como a grupos de população (OEA, 2015, p. 5).

Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), no continente europeu a população de pessoas idosas é aproximadamente 20% da sociedade, enquanto que nos países em desenvolvimento a taxa de vida ainda é reduzida, constituindo 5% da população africana, e, no Brasil, aproximadamente 11% da população brasileira (OMS, 2015).

Atualmente, a população brasileira de indivíduos idosos corresponde aproximadamente a 33,5 milhões de pessoas com idade igual ou superior a sessenta anos (IBGE, 2018<sup>7</sup>). Para demonstrar essa alegação, faz-se oportuno colacionar tabela estratificada da projeção da população idosa para o ano de 2023. Observe a figura 1:

Figura 1. Tabela 7358 – População, por sexo e idade

Tabela 7358 - População, por sexo e idade						
Variável - População (Pessoas)						
Brasil						
Ano de edição da projeção - 2018						
Sexo - Total						
Ano	Idade					
	Total	60 a 64 anos	65 a 69 anos	70 a 74 anos	75 a 79 anos	80 anos ou mais
2000	173.765.726	4.680.932	3.633.846	2.857.394	2.084.542	1.510.613
2023	216.284.269	10.233.460	8.185.834	6.110.754	4.161.906	4.988.032

Fonte: IBGE - Projeção da População

Fonte: IBGE – Projeção da População

Com o crescimento do número de idosos, surgiram novas demandas por serviços públicos específicos e direcionados para esse segmento social, especialmente, políticas públicas de saúde que permitam que “mais pessoas possam atingir idades mais avançadas

7 BRASIL, 2023. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – Estimativas de População, Acessado em: 07/04/2023. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7358#resultado>.

com o melhor estado de saúde possível, ou seja, o envelhecimento ativo e saudável em um ambiente social e cultural mais favorável a população idosa<sup>8</sup>” (CIOSAK. S; *et al.*, 2011).

Assim, o idoso é chamado a contribuir com a sociedade, inclusive, responsável por sua condição existencial, de maneira que também “deve participar do processo produtivo da sociedade e, nesta perspectiva, a ideia de trabalho ou da necessidade de trabalho fica diretamente vinculada à nova imagem da pessoa idosa” (FONTE, 2002, p. 12).

No sistema jurídico nacional, a Constituição da República dispensou proteção especial aos grupos vulneráveis, dos quais fazem parte os idosos, inicialmente, através da cláusula geral de igualdade e direito à vida, participação em associações profissionais e sindicais, a votar e ser votado, integração à comunidade em condições de dignidade e bem-estar.

No plano infraconstitucional, o Estatuto da Pessoa Idosa – Lei n. 10.741/2003 dispõe que o envelhecimento é um direito social personalíssimo e atribui ao Estado a obrigação de garantir proteção a vida e a saúde da pessoa idosa, em condições de respeito e dignidade, por ser sujeito de direitos civis, políticos, individuais e sociais (BRASIL, 2003).

Quanto ao direito social fundamental à saúde, à pessoa idosa fica assegurada a atenção integral por intermédio do Sistema Único de Saúde, bem como pela iniciativa privada de assistência à saúde, sendo vedada a esta última qualquer discriminação a pessoa idosa nos planos de saúde pela cobrança de valores diferenciados em razão da idade (BRASIL, 2003).

## 2. A Pessoa Idosa como Sujeito de Direito – Assistência à Saúde como Política Pública e Justiça Social

A Constituição da República de 1988 consagra o direito à saúde como um direito social fundamental<sup>9</sup>, assegurado a todos mediante políticas públicas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças, acesso universal e igualitário pelos cidadãos às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação da saúde, realizados diretamente pelo Estado ou através de terceiros, pessoa física ou jurídica de direito privado (BRASIL, 1988).

Assim, importa destacar o art. 196 da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantindo mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988).

<sup>8</sup> CIOSAK, Suely Itsuko; *et al.* Senescência e senilidade: novo paradigma na atenção básica de saúde. Revista da Escola de Enfermagem da USP, v. 45, p. 1763-1768, 2011.

<sup>9</sup> BRASIL, 1988. Constituição Federal/88 – Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

O sistema de saúde pode ser definido a partir do conjunto de leis, regulações e forma de financiamento, que se concretiza a partir do conjunto de políticas públicas do Estado<sup>10</sup>, que, por sua vez, são instrumentos de ação do Governo, cujo processo político de escolha de prioridades<sup>11</sup> devem estar coordenadas com as diretrizes do Sistema Único de Saúde.

No Brasil, o Sistema Único de Saúde é o conjunto de ações e serviços públicos de saúde, realizados pelos entes federais, estaduais e municipais, da administração direta, indireta e das fundações mantidas pelo poder público, que integram uma rede regionalizada e hierarquizada que constituem o Sistema Único de Saúde<sup>12</sup> (BRASIL,1990).

Para o pesquisador em saúde pública da Fundação Osvaldo Cruz, Gustavo Correa Matta<sup>13</sup>, o Sistema Único de Saúde apresenta-se como uma conquista histórica, nos seguintes termos:

Os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS) constituem as bases para o funcionamento e organização do sistema de saúde em nosso país, afirmando direitos conquistados historicamente pelo povo brasileiro e o formato democrático, humanista e federalista que deve caracterizar sua materialização. Neste sentido, os princípios e diretrizes do SUS devem ser compreendidos a partir de uma perspectiva histórica e epistemológica, constituindo-se como um produto resultante de um processo político e que expressa concepção sobre saúde e doença, direitos sociais, gestão, as relações entre as esferas de governo do país, entre outros (MATTA, 2007, p. 61).

Contudo, devido o Estado omitir-se no cumprimento dos preceitos constitucionais de acesso universal e atendimento integral, associado ao subfinanciamento público do setor de saúde<sup>14</sup> e a ausência de ações de governo para o fomento de políticas públicas<sup>15</sup> nessa área pública, fez-se necessária a participação da iniciativa privada no sistema de saúde em caráter de complementaridade. Corroborando esse raciocínio, consigne-se as observações de Moraes e Chaves:

A maioria dos municípios brasileiros, principalmente os mais afastados de uma economia central e com baixos índices populacionais, têm apresentado dificuldades na realização do Sistema Único de Saúde (SUS), em decorrência de diferentes fatores, como dificuldade no aporte de recursos humanos qualificados, acesso ao uso de tecnologias e a inexistência de estruturas físicas adequadas (MORAIS; CHAVES, 2019, p. 350).

10 BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. Revista de informação legislativa, 1997, p. 90. A autora esclarece que [...] A função estatal de coordenar as ações públicas (serviços públicos) e privadas para a realização de direitos dos cidadãos – à saúde, à habitação, à previdência, à educação – legitima-se pelo convencimento da sociedade quanto à necessidade de realização desses direitos sociais.

11 Ibidem. BUCCI, *op. cit.*, p. 95.

12 BRASIL. Lei 8.080/1990 – Art. 4º. Art. 4º O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS). § 1º Estão incluídas no disposto neste artigo as instituições públicas federais, estaduais e municipais de controle de qualidade, pesquisa e produção de insumos, medicamentos, inclusive de sangue e hemoderivados, e de equipamentos para saúde. § 2º A iniciativa privada poderá participar do Sistema Único de Saúde (SUS), em caráter complementar.

13 MATTA *et al.* Princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde. EPSJV. 2007, p. 61.

14 FLEXA; BARBASTEFANO. Consórcios públicos de saúde: uma revisão da literatura. Rev. Ciência & saúde coletiva, 2019, p. 326.

15 NOGUEIRA e GUEDES. 2019, p.7. Para esses autores [...] a falta de medidas eficazes, seja no campo legislativo, seja no campo do Poder Executivo no processo de implementação da política pública representa uma falha estrutural que acaba por gerar uma violação contínua dos direitos, bem como uma perpetuação e o agravamento da situação de omissão, tendo o cidadão que se valer do Poder Judiciário para assegurar políticas públicas que se encontram previstas no ordenamento jurídico.



Diante da renúncia dos entes públicos na oferta de serviços de saúde adequados às necessidades da população, as instituições privadas de assistência complementar têm desempenhado relevantes serviços através de ofertas de planos privados de assistência à saúde. Todavia, o desenvolvimento desse setor está “acompanhado do crescimento do número de queixas relacionadas à interrupção de atendimentos, aumento de preços e negativas de cobertura para determinados procedimentos”<sup>16</sup>, o que demandou do poder público a regulamentação desse setor do mercado.

Visando reequilíbrio das relações de consumo entre aderentes e as operadoras, o Estado aprovou e publicou a Lei Federal n. 9.656/1998<sup>17</sup> que dispõe sobre planos e seguros privados de assistência à saúde. Através dessa Lei, criou-se a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com competência para regulamentar, fiscalizar, solicitar informações, determinar alterações e promover a suspensão do todo ou de parte das condições dos planos apresentados pelas operadoras de saúde (BRASIL, 1998).

Outra consequência do advento da Lei n. 9.656/1998, relaciona-se à incidência das disposições do Código de Defesa do Consumidor<sup>18</sup> aos planos de saúde, que, em diálogo de fontes<sup>19</sup> para a interpretação sistemática na área contratual, conversa com o Código Civil<sup>20</sup> quanto à função social do contrato, princípios de probidade e boa-fé, assim como a interpretação de cláusulas ambíguas ou contraditórias mais favoráveis ao aderente em contratos de adesão<sup>21</sup> de planos de assistência à saúde (BRASIL, 2002).

16 SATO, Fábio Ricardo Loureiro. A teoria da agência no setor da saúde: o caso do relacionamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar com as operadoras de planos de assistência supletiva no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 41, p. 49-62, 2007

17 BRASIL. Lei n. 9.656/1998 – Art. 1º Submetem-se às disposições desta Lei as pessoas jurídicas de direito privado que operam planos de assistência à saúde, sem prejuízo do cumprimento da legislação específica que rege a sua atividade e, simultaneamente, das disposições da Lei n. 8.078, de 11 de novembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), adotando-se, para fins de aplicação das normas aqui estabelecidas, as seguintes definições: I – Plano Privado de Assistência à Saúde: prestação continuada de serviços ou cobertura de custos assistenciais a preço pré ou pós estabelecido, por prazo indeterminado, com a finalidade de garantir, sem limite financeiro, a assistência à saúde, pela faculdade de acesso e atendimento por profissionais ou serviços de saúde, livremente escolhidos, integrantes ou não de rede credenciada, contratada ou referenciada, visando a assistência médica, hospitalar e odontológica, a ser paga integral ou parcialmente às expensas da operadora contratada, mediante reembolso ou pagamento direto ao prestador, por conta e ordem do consumidor; II – Operadora de Plano de Assistência à Saúde: pessoa jurídica constituída sob a modalidade de sociedade civil ou comercial, cooperativa, ou entidade de autogestão, que opere produto, serviço ou contrato de que trata o inciso I deste artigo; III – Carteira: o conjunto de contratos de cobertura de custos assistenciais ou de serviços de assistência à saúde em qualquer das modalidades de que tratam o inciso I e o § 1º deste artigo, com todos os direitos e obrigações nele contidos.

18 BRASIL, 1990. Código de Defesa do Consumidor – Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: I – reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo; II – ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor: a) por iniciativa direta; b) por incentivos à criação e desenvolvimento de associações representativas; c) pela presença do Estado no mercado de consumo; d) pela garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho.

19 DINIZ, Maria Helena. A antinomia real e a polêmica do diálogo das fontes. *Revista Jurídica*, v. 3, n. 56, p. 228-247, 2019.

20 BRASIL, 2002. Código Civil. Art. 421. A liberdade contratual será exercida nos limites da função social do contrato. Parágrafo único. Nas relações contratuais privadas, prevalecerão o princípio da intervenção mínima e a excepcionalidade da revisão contratual. Art. 422. Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé. Art. 423. Quando houver no contrato de adesão às cláusulas ambíguas ou contraditórias, dever-se-á adotar a interpretação mais favorável ao aderente.

21 BRASIL, 1990. Código de Defesa do Consumidor. Art. 54. Contrato de adesão é aquele cujas cláusulas tenham sido aprovadas pela autoridade competente ou estabelecidas unilateralmente pelo fornecedor de produtos ou serviços, sem que o consumidor possa discutir ou modificar substancialmente seu conteúdo. § 1º A inserção de cláusula no formulário não desfigura a natureza de adesão do contrato. § 2º Nos contratos de adesão admite-se cláusula resolutória, desde que a alternativa, cabendo a escolha ao consumidor, ressaltando-se o disposto no § 2º do artigo anterior. § 3º Os contratos de adesão escritos serão redigidos em termos claros e com caracteres ostensivos e legíveis, cujo tamanho da fonte não será inferior ao corpo doze, de modo a facilitar sua compreensão pelo consumidor. § 4º As cláusulas que implicarem limitação de direito do consumidor deverão ser redigidas com destaque, permitindo sua imediata e fácil compreensão.

A essas relações aplicam-se as normas da Lei n. 8.078/1990<sup>22</sup>, que reconhece o consumidor como parte vulnerável na relação consumerista, determinando ao poder público a adoção de medidas efetivas de proteção ao consumidor. Ainda, através da Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON), as ações de governo devem oportunizar “ajuda e orientação na defesa do consumidor comum e informar os direitos do público em geral, além de fiscalizar as relações de consumo” (SANTIAGO, 2014, p.1).

O microsistema de defesa coletiva do consumidor está integrado também pelo Estatuto da Pessoa Idosa<sup>23</sup>, destinado a assegurar a proteção integral dos direitos das pessoas com idade igual ou superior a sessenta anos.

### 3. Planos de Saúde e a Imposição de Cláusulas Abusivas ao Consumidor Hipossuficiente

Os avanços tecnológicos são fatores importantes de influência no meio social que permitem novas interações econômicas, redução de desigualdades regionais e sociais, geração de empregos, bem como o desenvolvimento da ordem econômica e financeira do país por meio da valorização do trabalho, da livre iniciativa e da defesa do consumidor.

É neste contexto que se faz oportuna a análise dos contratos de plano de saúde à luz do Código de Defesa do Consumidor, que, por sua vez, ao dispor os conceitos de consumidor e fornecedor, estabelece normas de ordem pública e interesse social com a finalidade de equilíbrio das relações contratuais entre aderente e a operadora.

A norma consumerista define consumidor como toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final, assim equipara a consumidor a coletividade de pessoas (BRASIL, 1990). O fornecedor está compreendido como toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços (BRASIL, 1990).

Outro conceito importante que se observa do CDC relaciona-se ao contrato de adesão<sup>24</sup> definido como sendo:

22 BRASIL, 1990. Institui o Código de Defesa do Consumidor (CDC), que assim dispõe acerca das suas normas no sistema jurídico nacional “Art. 1º O presente código estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social, nos termos dos arts. 5º, inciso XXXII, 170, inciso V, da Constituição Federal e art. 48 de suas Disposições Transitórias”.

23 BRASIL, 2003. Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003 – Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências, que inclusive, “é vedada a discriminação da pessoa idosa nos planos de saúde pela cobrança de valores diferenciados em razão da idade” (Art. 15, §3º).

24 Art. 54. Contrato de adesão é aquele cujas cláusulas tenham sido aprovadas pela autoridade competente ou estabelecidas unilateralmente pelo fornecedor de produtos ou serviços, sem que o consumidor possa discutir ou modificar substancialmente seu conteúdo. § 1º A inserção de cláusula no formulário não desfigura a natureza de adesão do contrato. § 2º Nos contratos de adesão admite-se cláusula resolutória, desde que a alternativa, cabendo a escolha ao consumidor, ressaltando-se o disposto no § 2º do artigo anterior. § 3º Os contratos de adesão escritos serão redigidos em termos claros e com caracteres ostensivos e legíveis, cujo tamanho da fonte não será inferior ao corpo doze, de modo a facilitar sua compreensão pelo consumidor. § 4º As cláusulas que implicarem limitação de direito do consumidor deverão ser redigidas com destaque, permitindo sua imediata e fácil compreensão.

[...] aquele cujas cláusulas tenham sido aprovadas pela autoridade competente ou estabelecidas unilateralmente pelo fornecedor de produtos ou serviços, sem que o consumidor possa discutir ou modificar substancialmente seu conteúdo (BRASIL, 1990).

A melhor doutrina entende o contrato de adesão como

[...] a modalidade de contrato celebrado mediante estipulação unilateral de cláusulas pela operadora, e o consumidor adere às cláusulas preestabelecidas sem a possibilidade de proceder a qualquer alteração no seu conteúdo (FILHO, 2004, p. 17).

Para Hoffmann e Endle (2014, p. 215), os contratos de planos de saúde são conceituados como a “modalidade que instrumentaliza a relação de consumo, em que o consumidor adquire a prestação de serviços médicos e hospitalares, através de um contrato, pagando ao fornecedor prestações mensais ou anuais”. Essas autoras esclarecem ainda que:

[...] geralmente o contrato de plano de saúde é de adesão, ou seja, as regras são impostas somente pelo fornecedor, sem que o consumidor tenha o conhecimento das cláusulas inseridas para que aceite o contrato. Sabendo-se que nas relações de consumo, o consumidor sempre será vulnerável frente ao fornecedor, existindo a hipótese de inserção de cláusulas abusivas no contrato (HOFFMANN; ENDLER, 2014, p. 215).

Nas relações de consumo, o consumidor é tecnicamente vulnerável em relação ao fornecedor, que tem a possibilidade de inserção de cláusulas unilaterais no contrato de saúde sem que o aderente tenha conhecimento da existência de ilicitude. A inserção de cláusulas abusivas<sup>25</sup> gera desequilíbrios entre as partes, que, geralmente favorecendo o fornecedor e violam deveres de lealdade e colaboração inerentes ao princípio da boa-fé contratual.

Acerca das cláusulas abusivas, Farias e Farias (2014, p. 43) lecionam como sendo

[...] toda disposição contratual que fere, direta ou indiretamente, norma legal ou princípio jurídico, seja ela inscrita em contrato de adesão ou em qualquer outro contrato de consumo, escrito ou verbal.

25 BRASIL, 1990. CDC. Das Cláusulas Abusivas: Art. 51. São nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que: I – impossibilitem, exonerem ou atenuem a responsabilidade do fornecedor por vícios de qualquer natureza dos produtos e serviços ou impliquem renúncia ou disposição de direitos. Nas relações de consumo entre o fornecedor e o consumidor pessoa jurídica, a indenização poderá ser limitada, em situações justificáveis; II – subtraíam ao consumidor a opção de reembolso da quantia já paga, nos casos previstos neste código; III – transfiram responsabilidades a terceiros; IV – estabeleçam obrigações consideradas iníquas, abusivas, que coloquem o consumidor em desvantagem exagerada, ou sejam incompatíveis com a boa-fé ou a equidade; V – estabeleçam inversão do ônus da prova em prejuízo do consumidor; VI – determinem a utilização compulsória de arbitragem; VII – imponham representante para concluir ou realizar outro negócio jurídico pelo consumidor; VIII – deixem ao fornecedor a opção de concluir ou não o contrato, embora obrigando o consumidor; IX – permitam ao fornecedor, direta ou indiretamente, variação do preço de maneira unilateral; X – autorizem o fornecedor a cancelar o contrato unilateralmente, sem que igual direito seja conferido ao consumidor; XI – obriguem o consumidor a ressarcir os custos de cobrança de sua obrigação, sem que igual direito lhe seja conferido contra o fornecedor; XII – autorizem o fornecedor a modificar unilateralmente o conteúdo ou a qualidade do contrato, após sua celebração; XIII – infrinjam ou possibilitem a violação de normas ambientais; XIV – estejam em desacordo com o sistema de proteção ao consumidor; XV – possibilitem a renúncia do direito de indenização por benfeitorias necessárias. XVII – condicionem ou limitem de qualquer forma o acesso aos órgãos do Poder Judiciário; XVIII – estabeleçam prazos de carência em caso de impontualidade das prestações mensais ou impeçam o restabelecimento integral dos direitos do consumidor e de seus meios de pagamento a partir da purgação da mora ou do acordo com os credores; § 1º Presume-se exagerada, entre outros casos, a vantagem que: I – ofende os princípios fundamentais do sistema jurídico a que pertence; II – restringe direitos ou obrigações fundamentais inerentes à natureza do contrato, de tal modo a ameaçar seu objeto ou equilíbrio contratual; III – se mostra excessivamente onerosa para o consumidor, considerando-se a natureza e conteúdo do contrato, o interesse das partes e outras circunstâncias peculiares ao caso. § 2º A nulidade de uma cláusula contratual abusiva não invalida o contrato, exceto quando de sua ausência, apesar dos esforços de integração, decorrer ônus excessivo a qualquer das partes. § 4º É facultado a qualquer consumidor ou entidade que o represente requerer ao Ministério Público que ajuíze a competente ação para ser declarada a nulidade de cláusula contratual que contrarie o disposto neste código ou de qualquer forma não assegure o justo equilíbrio entre direitos e obrigações das partes.

Por sua vez, Noronha (1994, p. 248) escreve que aquelas são cláusulas

[...] em que uma parte se aproveita de sua posição de superioridade para impor em seu benefício vantagens excessivas, que destroem a relação de equivalência objetiva pressuposta pelo princípio da justiça contratual.

O estabelecimento de obrigações abusivas que coloquem o consumidor em desvantagem exagerada, rompimento unilateral do contrato, ou, ainda, a transferência de responsabilidades a terceiros em desacordo com o sistema de proteção do consumidor, são exemplos de cláusulas abusivas que podem gerar a nulidade contrato. O jurista Silva (2004) aponta outros exemplos de cláusulas abusivas:

a) as cláusulas limitando o tempo de internação, inclusive nas UTIs (Unidade de Terapia Intensiva); b) as cláusulas restabelecendo o período de carência na impontualidade do consumidor; c) as cláusulas excluindo assistência aos portadores do vírus da Aids; d) as cláusulas possibilitando aumento decorrente de mudança de faixa etária, sem prévia especificação da variação percentual; e, e) as cláusulas excluindo indiscriminadamente a cobertura de doenças preexistentes à contratação (SILVA, 2004, p. 179).

São abusivas também as cláusulas que impõem aquelas limitações relacionadas à quantidade de consultas médicas, exames clínicos e tratamentos médico-hospitalares, por serem contrárias às disposições normativas previstas na Lei de planos e seguros privados de assistência à saúde<sup>26</sup>.

Ainda, é uma prática abusiva recorrente a negativa de atendimento emergencial ou de urgência, que, em razão da condição de saúde debilitada e recusa da prestação do serviço pela operadora do plano, o paciente se vê obrigado a custear o tratamento médico com os próprios recursos na rede hospitalar privada, ou, socorrer-se no precário sistema público de saúde. Nas duas situações, além da enfermidade, o paciente passa também por intenso sofrimento psicológico em razão da premente ausência de atendimento médico eficiente.

26 BRASIL, 1998. Lei n. 9.656/1998. Art. 12. São facultadas a oferta, a contratação e a vigência dos produtos de que tratam o inciso I e o § 1o do art. 1o desta Lei, nas segmentações previstas nos incisos I a IV deste artigo, respeitadas as respectivas amplitudes de cobertura definidas no plano referência de que trata o art. 10, segundo as seguintes exigências mínimas:

I – quando incluir atendimento ambulatorial: a) cobertura de consultas médicas, em número ilimitado, em clínicas básicas e especializadas, reconhecidas pelo Conselho Federal de Medicina; b) cobertura de serviços de apoio diagnóstico, tratamentos e demais procedimentos ambulatoriais, solicitados pelo médico assistente; c) cobertura de tratamentos antineoplásicos domiciliares de uso oral, incluindo medicamentos para o controle de efeitos adversos relacionados ao tratamento e adjuvantes;

II – quando incluir internação hospitalar: a) cobertura de internações hospitalares, vedada a limitação de prazo, valor máximo e quantidade, em clínicas básicas e especializadas, reconhecidas pelo Conselho Federal de Medicina, admitindo-se a exclusão dos procedimentos obstétricos; b) cobertura de internações hospitalares em centro de terapia intensiva, ou similar, vedada a limitação de prazo, valor máximo e quantidade, a critério do médico assistente; c) cobertura de despesas referentes a honorários médicos, serviços gerais de enfermagem e alimentação; d) cobertura de exames complementares indispensáveis para o controle da evolução da doença e elucidação diagnóstica, fornecimento de medicamentos, anestésicos, gases medicinais, transfusões e sessões de quimioterapia e radioterapia, conforme prescrição do médico assistente, realizados ou ministrados durante o período de internação hospitalar; e) cobertura de toda e qualquer taxa, incluindo materiais utilizados, assim como da remoção do paciente, comprovadamente necessária, para outro estabelecimento hospitalar, dentro dos limites de abrangência geográfica previstos no contrato, em território brasileiro; e f) cobertura de despesas de acompanhante, no caso de pacientes menores de dezoito anos; g) cobertura para tratamentos antineoplásicos ambulatoriais e domiciliares de uso oral, procedimentos radioterápicos para tratamento de câncer e hemoterapia, na qualidade de procedimentos cuja necessidade esteja relacionada à continuidade da assistência prestada em âmbito de internação hospitalar;

III – quando incluir atendimento obstétrico: a) cobertura assistencial ao recém-nascido, filho natural ou adotivo do consumidor, ou de seu dependente, durante os primeiros trinta dias após o parto; b) inscrição assegurada ao recém-nascido, filho natural ou adotivo do consumidor, como dependente, isento do cumprimento dos períodos de carência, desde que a inscrição ocorra no prazo máximo de trinta dias do nascimento ou da adoção; [...].

Nesse ponto, o jurista Corrêa Filho aponta sobre a emergência e urgência que:

Entende-se por emergência a ocorrência de situação, fato ou circunstância que implique risco imediato de vida, ou de lesões irreparáveis para o paciente. A avaliação da emergência deve ser feita pelo médico assistente. Entende-se por urgência a ocorrência de situação, fato ou circunstância, resultando de acidentes pessoais ou de complicações no processo de gestação (CORRÊA FILHO, 2004, p. 36).

Feitas essas considerações iniciais, discorreremos acerca das cláusulas abusivas previstas, na última faixa etária de contratos de planos de saúde, para o consumidor hipervulnerável, ou seja, a pessoa em condição de velhice.

#### 4. Da variação das contraprestações pecuniárias estabelecidas na última faixa etária de Planos de Saúde – Um *discrímen* da Pessoa Idosa

O envelhecimento é um direito personalíssimo do indivíduo e sua proteção um direito social, que deve ser assegurado a todos pelo Estado. Essa obrigação estatal de proteção à vida e à saúde tem início na primeira infância<sup>27</sup> até a pessoa idosa, mediante efetivação de políticas públicas sociais que permitam um envelhecimento saudável e em condições de dignidade<sup>28</sup> (BRASIL, 2003).

Visando coibir o *discrímen* da pessoa idosa em planos privados de saúde, a Lei n. 10.741/2003 assegura o atendimento integral no sistema público de saúde ao idoso, bem como estabelece vedação a qualquer tipo de discriminação por parte dos planos de saúde com a cobrança de valores diferenciados em razão da idade (BRASIL, 2003). Por sua vez, a Lei n. 9.656/1998 prevê vedação discriminatória semelhante, quando estabelecer que ninguém será impedido de participar de planos privados de assistência à saúde, em razão da idade ou por ser pessoa portadora de deficiência.

Nesse sentido, insta consignar o disposto no artigo 15, *caput* e parágrafo único, da Lei n. 9.656/2003:

A variação das contraprestações pecuniárias estabelecidas nos contratos de produtos de que tratam o inciso I e o § 1º do art. 1º desta Lei, em razão da idade do consumidor, somente poderá ocorrer caso estejam previstas no contrato inicial as faixas etárias e os percentuais de reajustes incidentes em cada uma delas, conforme normas expedidas pela ANS, ressalvado o disposto no art. 35-E.

Parágrafo único. É vedada a variação a que alude o caput para consumidores com mais de sessenta anos de idade, que participarem dos produtos de que tratam o inciso I e o § 1º do art. 1º, ou sucessores, há mais de dez anos.

A variação das contraprestações pecuniárias estabelecidas, em razão da mudança de faixa etária do consumidor, somente poderá ocorrer caso estejam previstos as faixas etárias e os percentuais de reajustes incidentes no contrato firmado entre o aderente e a operadora. Outrossim, é vedada a variação de percentuais para consumidores com mais

<sup>27</sup> GONÇALVES, André Luiz de Matos; *et al.* Os papéis dos entes federativos e dos Tribunais de Contas no cumprimento do Pacto Nacional pela Primeira Infância. Revista Interesse Público, v. 137, p. 191-216, 2023.

<sup>28</sup> BRASIL, 2003. Estatuto da Pessoa Idosa – Art. 6º Todo cidadão tem o dever de comunicar à autoridade competente qualquer forma de violação a esta Lei que tenha testemunhado ou de que tenha conhecimento.

de sessenta anos de idade (BRASIL, 2003). Segundo Canto (2012, p. 18), essa limitação se dá “em face da vedação de discriminação do idoso nos planos de saúde na cobrança de valores diferenciados em razão da idade, em consonância ao disposto no art. 15, § 3º, do Estatuto do Idoso”.

Noutro giro, a vedação contida na Lei n. 9.656/98 para a variação das contraprestações pecuniárias em razão da faixa etária somente é aplicada para consumidores que tenham mais de 60 anos de idade e que aderiram o contrato há mais de dez anos na mesma empresa operadora ou sua sucessora.

Assim, as empresas ficam livres para distribuir os percentuais de reajustes nas faixas etárias mais avançadas, onerando demasiadamente as últimas, que, indiretamente “os idosos continuam sendo discriminados e sem direito a ter um plano de saúde devido aos altos valores estabelecidos pelas empresas seguradoras de planos de saúde” (SCHEVINSKI, 2010, p. 37).

Para Saad (2002) “mesmo que a lei autorize os reajustes por mudança de idade, esta prática é considerada abusiva, segundo o CDC<sup>29</sup> e a CF/88, pois discrimina as pessoas com mais idade”, e ainda, viola os princípios fundamentais do microsistema jurídico de defesa da pessoa idosa, em relação ao direito social fundamental à saúde, na rede privada, devido às contraprestações excessivamente onerosas causando desequilíbrio contratual (BRASIL, 1990).

Sobre o tema, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já se manifestou no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas – IRDR<sup>30</sup>, Processo 0043940-25.2017.826.000, que analisou o reajuste das contraprestações financeiras por mudança de faixa etária aos 59 anos de idade nos contratos coletivos de plano de saúde. *In casu*, o TJSP acolheu o incidente, em votação unânime, para fixar as seguintes teses:

**TESE 1** – É válido, em tese, o reajuste por mudança de faixa etária aos 59 (cinquenta e nove) anos de idade, nos contratos coletivos de plano de saúde (empresarial ou por adesão), celebrados a partir de 01.01.2004 ou adaptados à Resolução n. 63/2003, da ANS, desde que (I) previsto em cláusula contratual clara, expressa e inteligível, contendo as faixas etárias e os percentuais aplicáveis a cada uma delas, (II) estes estejam em consonância com a Resolução nº 63/2003, da ANS, e (III) não sejam aplicados percentuais desarrazoados que, concretamente e sem base atuarial idônea, onerem excessivamente o consumidor ou discriminem o idoso.

29 BRASIL, 1990. CDC – Art. 51. São nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que: [...] IV – estabeleçam obrigações consideradas iníquas, abusivas, que coloquem o consumidor em desvantagem exagerada, ou sejam incompatíveis com a boa-fé ou a equidade; X – permitam ao fornecedor, direta ou indiretamente, variação do preço de maneira unilateral; e, XV – estejam em desacordo com o sistema de proteção ao consumidor [...]. § 1º Presume-se exagerada, entre outros casos, a vantagem que: I – ofende os princípios fundamentais do sistema jurídico a que pertence; II – restringe direitos ou obrigações fundamentais inerentes à natureza do contrato, de tal modo a ameaçar seu objeto ou equilíbrio contratual; III – se mostra excessivamente onerosa para o consumidor, considerando-se a natureza e conteúdo do contrato, o interesse das partes e outras circunstâncias peculiares ao caso [...].

30 BRASIL, 2015. Código de Processo Civil – Lei n. 13.015/2015 – Do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas. Art. 976. É cabível a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas quando houver, simultaneamente: I – efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito; II – risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica. § 1º A desistência ou o abandono do processo não impede o exame de mérito do incidente. § 2º Se não for o requerente, o Ministério Público intervirá obrigatoriamente no incidente e deverá assumir sua titularidade em caso de desistência ou de abandono. § 3º A inadmissão do incidente de resolução de demandas repetitivas por ausência de qualquer de seus pressupostos de admissibilidade não impede que, uma vez satisfeito o requisito, seja o incidente novamente suscitado. § 4º É incabível o incidente de resolução de demandas repetitivas quando um dos tribunais superiores, no âmbito de sua respectiva competência, já tiver afetado recurso para definição de tese sobre questão de direito material ou processual repetitiva. § 5º Não serão exigidas custas processuais no incidente de resolução de demandas repetitivas.

**TESE 2** – A interpretação correta do art. 3º, II, da Resolução nº 63/2003, da ANS, é aquela que observa o sentido matemático da expressão “variação acumulada”, referente ao aumento real de preço verificado em cada intervalo, devendo-se aplicar, para sua apuração, a respectiva fórmula matemática, estando incorreta a soma aritmética de percentuais de reajuste ou o cálculo de média dos percentuais aplicados em todas as faixas etárias.

A aplicação desses critérios à décima faixa etária tem como objetivo assegurar o disposto no § 3º do art. 15 do Estatuto da Pessoa Idosa, ou seja, veda a discriminação da pessoa idosa em planos de assistência à saúde pela cobrança de valores diferenciados em razão da idade do consumidor.

A jurisprudência dos Tribunais Superiores compartilha o mesmo entendimento. No âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ), dois recursos especiais foram indicados como representativos de controvérsia e afetados ao rito dos recursos repetitivos (Temas n. 952/STJ e n. 1016/STJ), que foram julgados, respectivamente, pela Segunda e Terceira Seções, cuja questão submetida ao julgamento circunscreve acerca da validade de cláusula contratual de plano de saúde contendo previsão de aumento por mudança de faixa etária do usuário.

No Tema n. 952/STJ<sup>31</sup>, da Relatoria do Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, cujo trânsito em julgado ocorreu em 5/9/2018, restou firmada a seguinte tese:

O reajuste de mensalidade de plano de saúde individual ou familiar fundado na mudança de faixa etária do beneficiário é válido desde que (i) haja previsão contratual, (ii) sejam observadas as normas expedidas pelos órgãos governamentais reguladores e (iii) não sejam aplicados percentuais desarrazoados ou aleatórios que, concretamente e sem base atuarial idônea, onerem excessivamente o consumidor ou discriminem o idoso (STJ, 2018).

No julgamento do Tema n. 952/STJ, a Segunda Seção definiu que:

a) No tocante aos contratos antigos e não adaptados, isto é, aos seguros e planos de saúde firmados antes da entrada em vigor da Lei n. 9.656/1998, deve-se seguir o que consta no contrato, respeitadas, quanto à abusividade dos percentuais de aumento, as normas da legislação consumerista e, quanto à validade formal da cláusula, as diretrizes da Súmula Normativa n. 3/2001 da ANS.

b) Em se tratando de contrato (novo) firmado ou adaptado entre 2/1/1999 e 31/12/2003, deverão ser cumpridas as regras constantes na Resolução CONSU n. 6/1998, a qual determina a observância de 7 (sete) faixas etárias e do limite de variação entre a primeira e a última (o reajuste dos maiores de 70 anos não poderá ser superior a 6 (seis) vezes o previsto para os usuários entre 0 e 17 anos), não podendo também a variação de valor na contraprestação atingir o usuário idoso vinculado ao plano ou seguro-saúde há mais de 10 (dez) anos.

c) Para os contratos (novos) firmados a partir de 1º/1/2004, incidem as regras da RN n. 63/2003 da ANS, que prescreve a observância:

(i) de 10 (dez) faixas etárias, a última aos 59 anos;

(ii) do valor fixado para a última faixa etária não poder ser superior a 6 (seis) vezes o previsto para a primeira; e

(iii) da variação acumulada entre a sétima e décima faixas não poder ser superior à variação cumulada entre a primeira e sétima faixas.

31 BRASIL, 2016. STF – RE nº 630852/RS – Repercussão Geral Tema nº 381/STF – Aplicação do Estatuto do Idoso a contrato de plano de saúde firmado anteriormente a sua vigência. Julgamento designado para 18 de maio de 2023, conforme publicação no DJe nº 13/2023, divulgado em 25.01.2023.

O STJ, reafirmando seu entendimento acerca do assunto, debateu questão semelhante no Tema n. 1016/STJ, Relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino (*in memoriam*), julgado transitado em 6/5/2022. Na oportunidade, a Terceira Seção reiterou a aplicabilidade das teses firmadas no Tema n. 952/STJ e apontou a melhor interpretação para o art. 3º, II, da Resolução n. 63/2003/ANS, conforme segue:

a) Aplicabilidade das teses firmadas no Tema n. 952/STJ aos planos coletivos, ressalvando-se, quanto às entidades de autogestão, a inaplicabilidade do CDC;

(b) A melhor interpretação do enunciado normativo do art. 3º, II, da Resolução n. 63/2003, da ANS, é aquela que observa o sentido matemático da expressão “variação acumulada”, referente ao aumento real de preço verificado em cada intervalo, devendo-se aplicar, para sua apuração, a respectiva fórmula matemática, estando incorreta a simples soma aritmética de percentuais de reajuste ou o cálculo de média dos percentuais aplicados em todas as faixas etárias.

Por seu turno, o Supremo Tribunal Federal entende que os planos de saúde se submetem aos preceitos constitucionais e à legislação da época e quando realizado o contrato e as cláusulas deles resultantes, assim como a defesa intransigente da iniciativa privada, são incompatíveis com o fundamento da dignidade do ser humano (STF, ADI n. 1.931/DF, 2018). Assim, importa trazer à baila trechos do voto do Relator Ministro Marco Aurélio:

A defesa intransigente da livre iniciativa é incompatível com o fundamento da dignidade da pessoa humana, bem assim com os deveres constitucionais do Estado de promover a saúde – artigo 196 – e prover a defesa do consumidor – artigo 170, inciso V, [...] A promoção da saúde, mesmo na esfera privada, não se vincula às premissas do lucro, sob pena de ter-se, inclusive, ofensa à isonomia, consideradas as barreiras ao acesso aos planos de saúde por parte de pacientes portadores de moléstias graves. A atuação no lucrativo mercado de planos de saúde não pode ocorrer à revelia da importância desse serviço social, reconhecida no artigo 197 do Texto Maior, [...], Interpretação em sentido contrário afasta a coerência do sistema, que impõe a tutela estatal e o fornecimento de serviços privados de acordo com as finalidades da Carta da República. A promoção da saúde pelo particular não exclui o dever do Estado, mas deve ser realizada dentro das balizas do interesse coletivo (STF, ADI 1.931-DF, 2018, p. 1223, 1225 e 1226).

Portanto, eventual abuso por parte da operadora de planos de saúde faz surgir para o consumidor “o direito à efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais e coletivos, conforme disposto no inciso VI do art. 6º do CDC” (CANTO, 2012, p. 18). No mesmo sentido, Miragem (2010, p. 138) sustenta que o

[...] consumidor possui o direito ao acesso à justiça e aos órgãos administrativos, bem como a facilitação da defesa de seus direitos em juízo, mediante utilização da inversão do ônus da prova, como forma de prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais.

## Considerações finais

O envelhecimento tornou-se um fato biológico e social que demanda políticas públicas e econômicas que propiciem às pessoas vivenciarem a velhice de maneira ativa e saudável. A nova concepção de pessoa idosa assume função social importante na comunidade. A pessoa idosa inserida no processo produtivo do mercado de consumo



tornou-se responsável por sua condição existencial e sujeito de direitos individuais e sociais que devem ser resguardados pelo Estado.

No que tange à saúde, o poder público deve assegurar à pessoa em condição de velhice acesso integral e universal ao sistema público de saúde, que garantam a redução do risco de doenças, e acesso universal e igualitário para a proteção e recuperação plena de sua saúde.

No tocante à promoção do sistema de saúde pela iniciativa privada, essa parcela do mercado cresceu acompanhada de queixas, interrupções de atendimentos, preços exorbitantes e injustificados, além de recorrentes negativas infundamentadas de cobertura para procedimentos médico-hospitalares.

Por meio dos contratos de adesão, os planos de saúde são realizados e aprovados sem a participação do consumidor, que fica impossibilitado de discutir ou modificar o conteúdo das cláusulas contratuais. Por outro lado, as operadoras de planos de saúde são livres para distribuírem os reajustes de acordo com os próprios interesses, e, nesse ponto oneram demasiadamente as últimas faixas etárias nas quais se encontram as pessoas idosas.

Nesse diapasão, faz-se necessária a adoção de medidas para garantia da proteção e a promoção dos direitos sociais estabelecidos à pessoa idosa, especialmente, no contexto dos contratos de planos de saúde.

Nesse ponto, importa ressaltar a atuação dos órgãos de controle na efetivação desses direitos, na medida em que os direitos sociais são objetivos fundamentais da República, devendo ser impulsionados como forma de promoção da cidadania e dignidade da pessoa humana<sup>32</sup>.

Assim até que sobrevenha modificação legislativa ou superação da jurisprudência do STJ ou do STF, em se tratando de reajustes das contraprestações financeiras em razão da mudança de faixa etária, as operadoras de planos de assistência à saúde devem observar as teses firmadas pelo Superior Tribunal de Justiça nos Temas n. 952 e n. 1016, bem como o julgado da Suprema Corte na ADI n. 1.931/DF, e, caso essas decisões não sejam observadas, o consumidor, que sofreu danos na sua esfera jurídica subjetiva pode se socorrer no judiciário para reparar os danos morais e materiais.

## Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE COMPLEMENTAR. **Histórico**. Rio de Janeiro: ANS, [s.d.]. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/aans/quem-somos/historico#sthash.PB69kEm7.dpuf>. Acesso em: 11 jul. 2019.

BAGATINI, Idemir Luiz. **Consumidor brasileiro e o acesso à cidadania**. 5. ed. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2001.

<sup>32</sup> GONÇALVES, André Luiz Matos *et al.* O orçamento público como limite para implementação de direitos sociais: análise dos direitos sociais sob a ótica da reserva do possível. Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins, v. 1, n. 20, p. 26-26, 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Manole, 2006.

\_\_\_\_\_. **Código de Defesa do Consumidor**. Lei n. 8.078/90, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm). Acesso em: 11 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.656, de 3 de junho de 1998**. Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9656.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9656.htm). Acesso em: 11 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.741.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm). Acesso em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm). Acesso em: 15 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm?ref=blog.suitebras.com](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm?ref=blog.suitebras.com). Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (Segunda Seção). **Precedentes qualificados**. Tema repetitivo 952 : discute-se a validade da cláusula contratual de plano de saúde que prevê o aumento da mensalidade conforme a mudança de faixa etária do usuário. Brasília : STJ, 14 dez. 2016. [https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas\\_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo\\_pesquisa=T&cod\\_tema\\_inicial=952&cod\\_tema\\_final=952](https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=952&cod_tema_final=952). Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 1931/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1741189>. Acesso em: 14 jun. 2024.

CANTO, Diego Eidelvein do . **O contrato de plano privado de assistência à saúde à luz das normas de proteção do consumidor**. Porto Alegre: PUCRS, 2012. Disponível em: [https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2018/09/diego\\_canto.pdf](https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2018/09/diego_canto.pdf). Acesso em: 11 jul. 2019.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

CIOSAK, Suely Itsuko *et al.* Senescência e senilidade: novo paradigma na atenção básica de saúde. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v. 45, n. esp. 2, p. 1763-1768, dez. 2011 <https://doi.org/10.1590/S0080-62342011000800022>. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/bitstreams/6d444245-df41-4f77-8af6-17799ef519a0>. Acesso em: 12 jun. 2024.

CORRÊA FILHO, Luiz Araújo Torres. **Cláusulas abusivas: Doutrina, Jurisprudência e Legislação**. Campinas: Editora Edijur, 2004.

DUARTE, Lúcia Rondelo *et al.* **Hábitos de consumo de medicamentos entre idosos usuários do SUS e de plano de saúde**. Cad Saúde Colet, 2012.

EFING, Antônio Carlos *et al.* **Direitos dos Idosos: tutela jurídica do idoso no Brasil.** São Paulo: Ed. Ltr, 2014. 136 p.

FARIAS, Thélío Queiroz; STEINMULLER, Carolina Farias. **Práticas abusivas das operadoras de planos de saúde.** 2. ed. São Paulo: Anhanguera Editora Jurídica, 2014.

FONTE, Isolda Belo. Diretrizes internacionais para o envelhecimento e suas consequências no conceito de velhice. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 12., 2002, Ouro Preto. **Anais [...]**. Ouro Preto: ABEP, 2002.

GONÇALVES, André Luiz de Matos *et al.* Os papéis dos entes federativos e dos tribunais de contas no cumprimento do Pacto Nacional pela Primeira Infância. **Interesse público**, v. 25, n. 137, p. 191-216, jan./fev. 2023.

\_\_\_\_\_. O orçamento público como limite para implementação de direitos sociais: análise dos direitos sociais sob a ótica da reserva do possível. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins**, v. 1, n. 20, p. 81-106, 2022. Disponível em: <https://cesaf.mpto.mp.br/revista/index.php/revistampto/article/view/78/83>. Acesso em: 14 jun. 2024.

HOFFMANN, Glauci Aline; ENDLER, Bruna Camila. Cláusulas Abusivas nos Contratos de Planos de Saúde. *In*: Simpósio de Sustentabilidade e Contemporaneidade nas Ciências Sociais, 2., 2014, Toledo-PR. **Anais [...]**. Toledo-PR : FAG, 2014.

KOLLER, Sílvia H.; DE PAULA COUTO, Maria Clara P.; VON HOHENDORFF, Jean. **Manual de produção científica.** Penso Editora, 2014.

MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais.** 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MATTA, Gustavo Corrêa. **Princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde.** *In*: MATTA, Gustavo Corrêa; PONTES, Ana Lucia de Moura (Org.). Políticas de saúde: organização e operacionalização do Sistema Único de Saúde. Rio de Janeiro: EPSJV/FIOCRUZ, 2007. p. 61-80.

MIRAGEM, Bruno. **Curso de direito do consumidor.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MORAIS, Vânia Soares de; CHAVES, André Preissler Loureiro. Percepção dos gestores municipais de saúde relacionada à saúde ambiental: consórcio intermunicipal de saúde Cerrado Tocantins Araguaia. **Saúde Social**, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 349-360, 2016. DOI 10.1590/S0104-12902016149984. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/bZvpSYYGKZ8hLtXyHP5NmGg/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 14 jun. 2024.

NORONHA, Fernando. **O direito dos contratos e seus princípios fundamentais.** São Paulo: Saraiva, 1994.

OEA - Organização dos Estados Americanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH. **Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos**

**Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais** – Protocolo de San Salvador, 1988.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Curso de Direito do Idoso**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2014.

SAAD, Eduardo Gabriel. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. Lei n. 8.078/90 de 11.09.90. 5. Ed. São Paulo: LTr, 2002.

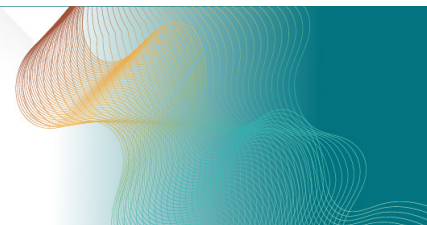
SANTIAGO, Emerson. **PROCON**. 2014. Disponível em: <http://www.infoescola.com/direito/procon/>. Acesso em: 10 jul. 2019.

SCHEVINSKI, Maria Elaine da Silva. **Cláusulas Abusivas nos contratos em Planos de Saúde**. 2010. Disponível em: <http://bibliodigital.unijui.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/270/Maria%20Elaine%20da%20Silva%20Schevinski.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 jul. 2019.

SILVA, Ferlice Dantas; SOUZA, Ana Lúcia de. Diretrizes internacionais e políticas para os idosos no Brasil: a ideologia do envelhecimento ativo. **Revista de Políticas Públicas**, v. 14, n. 1, 15 Jun 2011. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/356>. Acesso em: 13 jun 2024.

SILVA, Jorge Alberto Quadros de Carvalho. **Cláusulas abusivas no Código de Defesa do Consumidor**. São Paulo: Saraiva, 2004.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Teoria Geral dos Contratos**. São Paulo: Editora Atlas, 2003.



# O direito à moradia do idoso e as Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI) no município de Palmas/TO no ano de 2022

*The right to housing of the elderly and the Long-Term Care Institution (LTCI) in the municipality of Palmas/TO in 2022*

*El derecho a la vivienda de las personas mayores y los Centros de Larga Estadía (CLE) en el municipio de Palmas/TO en 2022*

Luiz Augusto Gonzaga Barros Rezende<sup>1</sup>

Naima Worm<sup>2</sup>

## RESUMO

A Constituição Federal de 1988 foi um importante marco para a garantia dos direitos dos idosos no Brasil. A partir dela, diversos dispositivos infraconstitucionais surgiram, a fim de dispor regras que garantam sua efetivação. Com isso, o presente estudo se propõe a analisar legislações federais e municipais, notadamente do município de Palmas/TO, traçando um paralelo entre o direito à moradia do idoso, as Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs) e o impacto prático dessas leis na municipalidade. A partir dessa problemática, surge a hipótese inicial de constatar que o poder público não cumpre seu papel na prestação do serviço público de Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs). Trata-se de um estudo teórico-reflexivo, que apresenta essas Instituições no âmbito municipal, trazendo à tona a importância de sua existência. De início, parte-se dos estudos acerca do envelhecimento populacional, associando-o aos direitos garantidos aos idosos, especialmente à moradia. Apresenta-se, também, um breve contexto histórico das ILPIs e como estão expressas em dispositivos legais, apontando deficiências em sua concretização. Demonstra-se que, pelo direito à moradia ser classificado como social, ações conjuntas, por parte do Estado, da família e da sociedade como um todo, são demandadas, o que só ocorrerá a partir da formulação, do planejamento e da execução das políticas públicas voltadas à moradia do idoso.

**Palavras-chave:** *Direito à moradia do idoso; Instituição de longa permanência para idosos; Palmas; Políticas públicas; Fiscalização pelo Ministério Público.*

<sup>1</sup> Graduando em Direito da Universidade Federal do Tocantins, campus Palmas. Estagiário da 1ª Vara de Feitos da Fazenda e Registros Públicos, no Fórum de Palmas. 2º Secretário do Centro Acadêmico de Direito/UFT. Atendeu como monitor na disciplina História do Direito. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5860197528319345>

<sup>2</sup> Doutora em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie. Docente da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7390888896240163>

## ABSTRACT

The 1988 Federal Constitution was an important milestone for guaranteeing the rights of the elderly people in Brazil. Therefore, several infra-constitutional devices arose to provide for their enforcement. The present study aims to analyze federal and municipal legislation, notably from the city of Palmas-TO, drawing a parallel between the elderly's right to housing, the Long-Term Care Institution (LTCI) and the practical impact of these laws on the municipality. From this problematic, the initial hypothesis emerges that the public power does not fulfill its role in the public service provision of LTCIs. This is a theoretical-reflexive study, which presents these Institutions in the municipal scope, bringing to light the importance of their existence. Initially, it starts from studies on population aging, associating it with the rights guaranteed to the elderly, especially to housing. It presents a brief historical context of LTCIs and how they are expressed in legal provisions, pointing out deficiencies in their implementation. It demonstrates that, as the right to housing is classified as social, it demands joint actions by the State, the family and society, which will only occur from the formulation, planning and execution of public policies aimed at housing for the elderly.

**Keywords:** *Right to housing for the elderly; Long-term care institution; Palmas; Public policies; Inspection by Ministério Público.*

## RESUMEN

La Constitución Federal de 1988 fue un hito importante para garantizar los derechos de las personas mayores en Brasil. Por ella surgieron varios dispositivos infraconstitucionales para disponer su cumplimiento. El presente estudio tiene como objetivo analizar la legislación federal y municipal, en particular de la ciudad de Palmas-TO, trazando un paralelo entre el derecho a la vivienda de los ancianos, los Centros de Larga Estadía (CLE) y el impacto práctico de estas leyes en el municipio. De esta problemática surge la hipótesis inicial de que el poder público no cumple con su rol en la prestación del servicio público de los CLE. Se trata de un estudio teórico-reflexivo, que presenta estos Centros en el ámbito municipal, evidenciando la importancia de su existencia. Inicialmente, parte de estudios sobre el envejecimiento de la población, asociándolo a los derechos garantizados a las personas mayores, especialmente a la vivienda. Presenta un breve contexto histórico de los CLE y cómo se expresan en las disposiciones legales, señalando las deficiencias en su implementación. Demuestra que, siendo el derecho a la vivienda catalogado como social, exige acciones conjuntas del Estado, la familia y la sociedad, que sólo se darán a partir de la formulación, planificación y ejecución de políticas públicas dirigidas a la vivienda de los adultos mayores.

**Palabras clave:** *Derecho a la vivienda de las personas mayores; Centros de larga estadía; Palmas; Políticas públicas; Supervisión por el Ministerio Público.*

## Introdução

O processo de envelhecimento populacional é uma realidade nacional e mundial, demandando pesquisas que investiguem a prestação de serviços públicos aos idosos. Nas últimas décadas, o país vem apresentando uma grande alteração em seu perfil demográfico. De acordo com dados de 2019, disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os brasileiros com idade acima dos 60 anos já somam mais de 32

milhões de pessoas. E, para 2060, a expectativa é que esse número aumente, passando de 58 milhões de pessoas e superando a marca de 25% da população.

No que se refere a essa crescente parcela da população, percebe-se que há uma grande pluralidade de quem a integra. É uma faixa etária composta por pessoas acima de 60 anos de idade, a qual engloba desde os que ainda convivem em seu núcleo familiar e/ou dispõem de alguma renda e suporte familiar, até os que permanecem em situação asilar e/ou não têm mais condições (físicas, psicológicas, financeiras) de garantir o seu sustento e cuidado, e os que se encontram, de alguma forma, desassistidos pelo Estado (FERREIRA; TEIXEIRA, 2014).

No livro *Velhos são os outros* (2018), Andréa Pachá, Desembargadora do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, a partir de suas experiências como magistrada das varas de família e de sucessões, apresenta perspectivas acerca das vivências dos idosos, ao tempo em que desconstrói alguns de seus estereótipos. Partindo dessa visão, é perceptível que o envelhecer é uma das grandes conquistas da sociedade, já que hoje as pessoas vivem mais tempo e melhor, do que há apenas algumas décadas, isso se deve ao desenvolvimento do conhecimento científico, dos avanços tecnológicos e do crescimento econômico. Entretanto, mesmo com tantas mudanças no perfil do envelhecimento, tem-se que parcela dos idosos, principalmente aqueles em situação de pobreza econômica, precisam de maiores cuidados e atenção do Estado para uma sobrevivência digna, incluindo a prestação gratuita de moradia.

Nesse sentido, dois importantes fatores estão ligados ao processo de envelhecimento: o primeiro se relaciona com o aumento da longevidade – quando o envelhecimento é considerado um triunfo no processo de desenvolvimento, uma vez que reflete a melhoria nas condições de nutrição, sanitárias, nos avanços médicos, no ensino, na segurança e no bem-estar econômico, o que contribui para a diminuição da mortalidade. O outro se refere ao declínio da fecundidade.

Essa realidade, ao tempo em que pode ser vista como uma grande conquista social, revela ainda mais desafios a serem enfrentados pelo Estado e pela sociedade, uma vez que longevidade não é sinônimo de envelhecimento saudável, exigindo esforços para garantia de envelhecimento com dignidade humana.

Nesse ponto, é válido destacar o entendimento de Papaléo Netto (2013, p. 72) que, atualmente, admite duas formas distintas de envelhecimento: usual ou comum e bem-sucedido ou saudável. Enquanto no envelhecimento comum, os fatores extrínsecos, como tipo de dieta (alimentação), sedentariedade, causas psicossociais e outros intensificam os efeitos nocivos do envelhecimento na categoria saudável, eles não estariam presentes ou, quando existentes, seriam de pequena importância.

Camilo (2014) sustenta que o estudo do envelhecimento traz consigo dados fundamentais para serem considerados na construção das políticas e dos programas voltados para as populações idosas e daqueles que chegarão a essa idade, pensando em como eles envelhecerão, os cuidados e as necessidades e, além disso, como as diferentes gerações conviverão entre si garantindo o mínimo de dignidade humana aos idosos.

Essa transformação na faixa etária populacional, com aumento da população idosa e diminuição da população jovem em fase laboral, acentua, para além do inevitável, o aumento de gastos com saúde, assistência social e aposentadorias, por conseguinte, de dependentes do sistema público da seguridade social.

Paralela a essa situação, tem-se o direito fundamental à saúde, consagrado no ordenamento jurídico brasileiro como norma originária da Constituição Federal (CRFB), dotada de hierarquia normativa máxima, de eficácia plena e de aplicabilidade imediata. Traduzindo, o direito à saúde deve ser efetivado agora, em todas as suas dimensões, independentemente de norma jurídica regulamentadora, incluindo as ações que dizem respeito aos cuidados com a saúde dos idosos.

Os ensinamentos de Pivetta (2014) explicam que é um direito fundamental multifuncional, ou seja, que é tanto de defesa contra arbitrariedades estatais, quanto de caráter obrigacional do Estado, demandando prestações materiais, desdobramento direto da segunda dimensão dos direitos fundamentais, aspecto este que ora será tratado.

O texto constitucional é expresso com relação à determinação constitucional do direito à saúde:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988).

Para além do dispositivo supracitado, o texto constitucional é expresso ao tratar do idoso, dispondo:

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

§ 1º Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares (BRASIL, 1988).

Entre os direitos que são essenciais ao bem-estar do idoso, se tem o direito à moradia, desdobramento constitucional, o qual está diretamente ligado a uma existência digna. É imprescindível para a saúde física e psicológica do idoso que ele tenha um local para morar, adequado à sua locomoção, com boas condições de higiene e que proporcione a sensação de pertencimento.

Como se vê, a Constituição Federal de 1988 foi um grande marco para a positivação dos direitos da pessoa idosa, o qual deu início a diversas discussões e implementações de importantes dispositivos legais, contrapondo a visão das Constituições anteriores, que se referiam à velhice como:

Uma etapa improdutiva do trabalhador e que, por tal razão, este merecia os cuidados do Poder Público. As Constituições de 1937, 1946 e 1967/69 não realizaram modificações substantivas nessa matéria, mantendo a diretriz de impor ao Estado a oferta de benefícios previdenciários ao trabalhador contra as consequências da velhice (TAVARES; LEITE, 2017 *apud* SILVA, 2020).



Prova de tamanha importância é que o direito à moradia do idoso está previsto não apenas na Carta Constitucional, em seu art. 6<sup>o</sup>, como em outros diplomas que surgiram no ordenamento jurídico brasileiro, a exemplo do art. 37 do Estatuto do Idoso e do art. 10, V, alíneas “a” a “d”, da Lei nº 8.842/1994.

Ademais, também está resguardado no âmbito internacional, como é o caso da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu art. 25, § 1º e do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, notadamente em seu art. 17, § 1º.

Ele integra o chamado rol dos direitos sociais, ou seja, precisa de impulso por parte do Estado para a sua efetivação, tendo em vista que nem todos os idosos alcançam a velhice com moradia própria e suporte familiar, dependendo da implementação estatal para ter garantido o direito.

Assim, cabe ao Estado o planejamento, a execução e a avaliação de políticas públicas específicas para amparo da velhice, responsabilidade que se inicia pela inclusão dessa pauta na agenda política. A fim de garantir o desenvolvimento dessas políticas, reforçamos o papel do Ministério Público na função de fiscalização dos programas e ações e os Conselhos de Idosos, nos âmbitos municipal, estadual, distrital e federal, com papel central no impulsionamento, regulamentação e fiscalização das ações.

Nesse ínterim, ressalta-se que proteger o bem-estar dos velhos e garantir dignidade na fase de envelhecimento é uma obrigação solidária, uma vez que cabe não apenas ao Estado, mas também à família e à sociedade como um todo, constituindo a denominada tríplice responsabilidade (MACHADO; *et al.*, 2016), na qual cada um tem seu papel definido para proteger e efetivar os direitos da pessoa idosa, promovendo o pleno exercício de sua cidadania.

E é nesse cenário que se verifica a importância das Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs), tendo em consideração que surgem para suprir as necessidades de cuidados aos idosos, quando a família não tem suporte econômico e/ou social para se posicionar como provedora, delegando a elas esse papel.

Um cenário de pobreza é revelado na temática moradia de idosos: de um lado temos a escassez de ILPI's mantidas pelo poder público; de outro a dificuldade financeira que as famílias carentes enfrentam em cuidar dos seus idosos, cujos resultados são idosos sem os cuidados mínimos necessários, levando a situações de abandono e, por vezes, maus tratos.

Além das questões ligadas à pobreza de recursos financeiros no cuidado aos idosos, outra “ferida” que se sobressai é a desigualdade de gênero quando o assunto é prestar esses cuidados, que, na maioria das vezes, fica a cargo das mulheres. Historicamente é a mulher que desempenha essa tarefa, seja esposa, filha, nora, independentemente do vínculo que possui com a pessoa idosa. Entretanto, a figura tradicional de família, com o homem provedor de recursos financeiros e a mulher responsável pelo lar, filhos e idosos doentes,

---

3 Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (CRFB, 1988)

não representa mais a realidade contemporânea. E essas transformações desfavorecem os idosos dependentes e sobrecarregam o papel da mulher no lar (KÜCHEMANN, 2012).

Outro estigma referente às instituições destinadas aos idosos são as conotações negativas que as envolvem, e isso muito se deve ao modo como surgiram e à maneira que eram estruturadas. Essas entidades, ainda denominadas popularmente de “asilos”, possuem insistente associação com a pobreza, abandono, local onde se comete violência contra o idoso (BORN; BOECHAT, 2013).

Somada a essas mudanças, a falta de alternativas para as famílias manterem seus idosos em casa e a questão das pessoas sem referência familiar têm impulsionado a demanda por Instituições de Longa Permanência para Idosos.

Diante do exposto, sob uma abordagem teórico reflexiva, este artigo visou refletir sobre as ILPIs, seu surgimento e papel social, bem como, traçar um breve panorama da atual situação de Palmas/TO no enfrentamento dessa demanda. O estudo utilizou-se do método dedutivo, baseando-se em revisão da literatura científica sobre institucionalização de idosos e da legislação sobre envelhecimento. Buscou-se informações por meios eletrônicos perante intuições municipais, assim como demandas judiciais que envolvem a temática abordada no Sistema de Processo Eletrônico do Tribunal de Justiça tocantinense.

Tendo em vista que os direitos humanos das pessoas idosas são geralmente invisíveis nas normativas e políticas internacionais e nacionais; que homens e mulheres com mais de 60 anos enfrentem violações de direitos humanos; e, ainda, que os mecanismos que têm se dedicado às questões específicas da população idosa são escassos (PIOVESAN; KAMIMURA, 2018, p. 568), espera-se contribuir para o debate sobre as maneiras possíveis de reinventar as formas de morar e de recriar vínculos para uma vida digna até o fim.

## 1. O direito à moradia do idoso na legislação nacional e as instituições de longa permanência para idosos

As primeiras instituições destinadas a cuidar de idosos surgiram há muito tempo. O Papa Pelágio II, entre os anos de 520 e 590, transformou sua casa em um hospital para velhos, criando, assim, a primeira casa de acolhimento de que se tem registro (ALCÂNTARA, 2010).

No Brasil, a origem dessas instituições é datada do fim do século XVII e se relaciona com aqueles que serviram à pátria e que precisavam de um abrigo para envelhecer.

Especificamente no estado do Rio de Janeiro, uma das primeiras instituições dessa natureza foi criada ainda em 1890, denominada de Asilo São Luiz para a Velhice Desamparada, e, segundo Groisman (1999), seu surgimento deu visibilidade à velhice. A instituição era um mundo à parte e ingressar nela significava romper laços com família e sociedade. Ao mesmo tempo, os hospitais também prestavam serviços aos pobres e excluídos.

De acordo com Justo e Rozendo (2010), o asilo, a aposentadoria, a gerontologia e a geriatria são importantes marcos na diferenciação da velhice no cenário social e na produção de sentido acerca do envelhecimento. Enquanto o asilo remete a fortes imagens de uma velhice decrépita, disfuncional e inapta para a vida, fazendo necessário um amparo total que demanda e legitima a tutela, a reclusão e o confinamento, a aposentadoria, na mesma linha de invalidação, o desqualifica para as atividades produtivas e, conseqüentemente, das funções sociais.

Quando escreveu *A Velhice*, Beauvoir (1990) denunciou, fortemente, as deficiências dos asilos. Na atualidade, essa problemática ainda persiste, já que, mesmo com normas jurídicas que regulam o modo de prestação dos serviços de acolhimento aos idosos, há um expressivo número que não atende aos parâmetros mínimos de funcionamento.

Essa visão é expressa, inclusive, de maneira terminológica. O termo asilo, de acordo com o Dicionário Michaelis (2021), se refere a uma instituição de caridade ou de assistência social onde se recolhem crianças órfãs ou abandonadas para serem criadas e educadas, ou velhos, mendigos, inválidos, doentes mentais e outros para serem abrigados e sustentados. Por conta de tamanha abrangência em sua definição, outros termos surgiram a fim de denominar os locais de assistência.

Objetivando, então, padronizar a nomenclatura no Brasil, a Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia (SBGG) propôs a denominação de Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs). Trata-se de uma adaptação do termo *Long-Term Care Institution* utilizado pela Organização Mundial de Saúde. Apesar dessa nova nomenclatura, usualmente, as instituições não se autodenominam ILPIs. Em geral, continuam se intitulando como asilos, lares, casas de repouso, casas geriátricas, ancianatos, etc (CAMARANO; MELLO, 2010).

Nesse sentido, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) define as ILPIs como instituições governamentais ou não governamentais, de caráter residencial, destinadas a domicílio coletivo de pessoas com idade igual ou superior a 60 anos, com ou sem suporte familiar, em condição de liberdade, dignidade e cidadania (ANVISA, 2021).

Em 1993, com a instituição da Lei n. 8.742 (Lei Orgânica da Assistência Social), restou disposto que a Assistência Social tem por um de seus objetivos “a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice” (art. 2º, I, a).

Some-se a isso, que, com a edição da Lei n. 10.741/2003, mais conhecida como Estatuto do Idoso, além de terem sido regulados os direitos assegurados à pessoa idosa (com idade igual ou superior a 60 anos), também foram normatizadas as entidades de atendimento, como as ILPIs, o que significou uma grande evolução legislativa nas conquistas de seus direitos, haja vista que, a partir de então, eles estavam devidamente positivados.

Por meio do referido Estatuto, um dos direitos que restou garantido ao idoso foi o da moradia digna:

Art. 37. O idoso tem direito à moradia digna, no seio da família natural ou substituta, ou desacompanhado de seus familiares, quando assim o desejar, ou, ainda, em instituição pública ou privada.

§ 1º A assistência integral na modalidade de entidade de longa permanência será prestada quando verificada inexistência de grupo familiar, casa lar, abandono ou carência de recursos financeiros próprios ou da família (BRASIL, 2003).

Com um número crescente desses locais, foi sendo criada uma estrutura legal a fim de regular suas atividades. Para tanto, a Agência adotou a Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) n. 502, de 27 de maio de 2021, que estabelece o padrão mínimo de funcionamento das Instituições de Longa Permanência para Idosos (ANVISA, 2021).

A adoção desse documento, que teve sua primeira edição ainda em 2005, é um grande desafio tanto para os órgãos fiscalizadores quanto para as instituições. Cada dia mais, elas estão sendo obrigadas a se adequar à legislação, superando o paradigma de atendimento enquanto caridade e assistencialismo para o de prestação de serviços com qualidade e garantia dos direitos da pessoa idosa.

Por oportuno, o Decreto n. 9.921/2019, que consolidou atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática da pessoa idosa, em seu art. 18, expressamente previu que:

A pessoa idosa que não tenha meios de prover a sua própria subsistência, que não tenha família ou cuja família não tenha condições de prover a sua manutenção, terá assegurada a assistência asilar, pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, na forma prevista em lei (BRASIL, 2019).

Cumprindo observar que a Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social, aprovou a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, incluindo o abrigamento como serviço de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, que deve ser ofertado pelo Poder Público Municipal:

Art. 1º. Aprovar a Tipificação nacional de Serviços Socioassistenciais, conforme anexos, organizados por níveis de complexidade do SUAS: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, de acordo com a disposição abaixo:

[...]

III - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:

a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades:

- Abrigo institucional;
- Casa-Lar;
- Casa de Passagem;
- Residência Inclusiva.

Desse modo, percebe-se a responsabilidade dos municípios no planejamento de instrumentos que possam observar, acompanhar e executar ações capazes de alcançar as vulnerabilidades de seus cidadãos idosos. Em especial, o atendimento em unidade institucional com característica domiciliar que teria como objetivo o acolhimento de idosos(as) com diferentes necessidades e graus de dependência.

## 2. Investigação do Plano Municipal de proteção à moradia do Idoso e as ILPIs em Palmas/TO: Diálogo necessário com a Política Pública de moradia ao Idoso

Na cidade de Palmas, estado do Tocantins, há tempos verifica-se a necessidade de intensificação da implementação de medidas destinadas à proteção dos direitos do idoso, não apenas no tocante à moradia, mas à efetivação dos direitos fundamentais. Nesse sentido, Lago e Worm (2021) afirmam que:

[...] a presença do Estado passou a ser imprescindível para o alcance de políticas públicas eficazes para a proteção da classe das pessoas idosas, a partir do desenvolvimento de programas especiais, criação e apoio de instituições dedicadas especificamente a patrocinar-lhes uma melhor qualidade de vida (LAGO; WORM, 2021, p. 27).

Isso porque, na capital tocantinense, observaram-se números crescentes do índice de envelhecimento, que sinalizam a evolução da velhice. Tal indicador acaba norteando a formulação, gestão e avaliação de políticas públicas de saúde, sociais e econômicas (NUNES; *et al.*, 2017).

Tanto é que, ainda em 27 de maio de 2003, a Lei n. 1.190 foi sancionada, instituindo o Estatuto do Idoso no município de Palmas. Pelas suas disposições, restou demonstrado que o objetivo de tal ato era assegurar a implementação da Política Nacional do Idoso, definida pela Lei n. 8.842, de 4 de setembro de 1994. E, em meio a tantos dispositivos, já em seu art. 4º verifica-se o seguinte:

Art. 4º O Estatuto do Idoso do município de Palmas rege-se pelos seguintes princípios:

I - a pessoa idosa é possuidora de conhecimentos fundamentais para o desenvolvimento cultural, social, econômico e político da sociedade;

II - a idade, por si só, não pode ser considerada empecilho para a realização de qualquer ato próprio da pessoa humana;

III - a família, a sociedade e o Estatuto têm o dever de assegurar ao Idoso todos os direitos da cidadania, garantindo sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade, bem-estar e direito à vida;

IV - o processo de envelhecimento diz respeito à sociedade em geral, devendo ser objetivo de conhecimento e de informação;

V - o Idoso deve ser o principal agente e o destinatário das transformações a serem efetivadas pela política do Idoso no Município de Palmas;

VI - o ser humano segue uma trajetória de constante desenvolvimento e nunca perde sua perene capacidade de aprendizagem (PALMAS, 2003).

Para além do supracitado, imperioso ressaltar também, para o objetivo deste trabalho, o expresso nos arts. 6º e 16:

Art. 6º - São direitos inalienáveis do Idoso, além dos garantidos pela Constituição Federal:

I - ocupação e trabalho;

II - participação na família e na comunidade;

III - acesso à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer;

IV - acesso à justiça;

V - exercício da sexualidade;

VI - acesso à saúde;

VII - acesso aos serviços públicos;

VIII - acesso à moradia;

IX - participação na formulação das políticas para o Idoso;

X - acesso à informação sobre os serviços à sua disposição.

[...]

Art. 16 - O Idoso que não tenha meios de promover sua própria subsistência, que não tenha família ou cuja família não tenha condições de prover sua manutenção, terá assegurada a assistência asilar pelo município de Palmas (PALMAS, 2003).

Nesse mesmo viés, em 31 de maio de 2012, foi editada a Lei municipal n. 1.888, que dispõe sobre a política municipal de atendimento e amparo aos idosos no município de Palmas/TO, objetivando assegurar-lhes os direitos sociais e promover sua integração e participação efetiva na sociedade, com a cooperação de entidades beneficentes e de assistência social que atuam no município.

Com esses mesmos objetivos, foi sancionada a Lei n. 2.403, de 1º de outubro de 2018. Ela instituiu o “Programa Cidade Amiga do Idoso” que, entre tantas outras, também tinha a moradia do idoso (art. 2º, inciso III) como uma de suas áreas a serem priorizadas e desenvolvidas.

O município de Palmas, inclusive, possui algumas redes de atendimento voltadas especificamente aos longevos. Em conformidade com Pinto (2021), ele conta com:

1) Delegacia Especializada de atendimento a vulneráveis, responsável por atender crimes contra grupos de pessoas vulneráveis, como idosos;

2) Núcleo Especializado de defesa dos Direitos Humanos (NDDH) e Núcleo Aplicado das minorias e ações coletivas (NUAMAC), ambos da Defensoria Pública Estadual;

3) 15ª Promotoria de Justiça da Capital, do Ministério Público Estadual, que atua na proteção dos direitos humanos fundamentais e minorias, bem como, na proteção cível e criminal de idosos e outros grupos de vulneráveis;

4) Conselho Municipal dos direitos da Pessoa Idosa, criado pela Lei Municipal n. 842, de 8 de outubro de 1999, que cuida de formular, implantar, sugerir e supervisionar a Política da Pessoa Idosa, assim como garantir a efetividade do Estatuto do Idoso e demais legislações pertinentes incentivando e apoiando ações concretas e sua continuidade;

5) Conselho Estadual da Pessoa Idosa, que tem a finalidade de controlar e fiscalizar as ações dirigidas à proteção, defesa e garantia dos direitos do idoso e ainda avaliar e acompanhar a execução dessas ações.

Depreende-se, a partir desses dados, que Palmas/TO, nas várias frentes de atuação, une esforços para tentar promover ações que protejam os direitos dos idosos.

Ocorre que, apesar de tantas garantias legais e institucionais, após mais de 20 anos de direitos positivados, percebe-se que essas legislações não foram completamente

implementadas, revelando a deficiência na efetivação normativa – o que é lei não implica realidade –, por vezes, ignoradas pelas próprias autoridades e órgão constituídos, que deveriam, enquanto política de estado, monitorar as situações e implementar políticas públicas necessárias à comunidade idosa.

Prova disso é a atual situação das ILPIs palmenses. Em contato via correio eletrônico com a conta oficial do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa de Palmas/TO (COMDIPI), uma das instituições responsáveis por instituir a Política Nacional do Idoso, solicitou-se informações que pudessem possibilitar a construção de um panorama atualizado acerca do contingente dessas instituições na cidade.

Identificou-se, por meio dos dados fornecidos, que a cidade possui apenas cinco Instituições de Longa Permanência para Idosos, sendo que todas são da iniciativa privada:

Quadro 1 – ILPIs em Palmas/TO

<b>ILPI</b>	<b>Endereço</b>	<b>Natureza</b>
Residência Geriátrica Cantinho de Amor do Vovô e da Vovó	Chácara 33, KM 15, Condomínio Sitio do Lago, Vila Agrotins	Privada
Lar da Feliz Idade	Q. 208 Sul, Al. 03, Lt. 44	Privada
Lar Doce Lar	Q. 110 Sul, Al. 07, Lts. 16/18	Privada
Lar Meu Porto Seguro	Av. do Comércio, Chácara 69, Lts. 1-4, Qd. 47	Privada
Casa Dom de Deus	Q. 208 Norte, Al 24, Lt 02	Privada

Fonte: Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa de Palmas/TO (2022).

A escolha inicial da pesquisa em buscar informações no Conselho Municipal do Idoso justifica-se pelo fato das entidades que prestam o serviço de acolhimento aos idosos registrarem, por força de lei, seus programas no órgão competente da Vigilância Sanitária e do Conselho Municipal da Pessoa Idosa, e, na falta destes, no Conselho Estadual ou Nacional da Pessoa Idosa, devendo ser obedecidos os requisitos que lhes são impostos, como por exemplo, o oferecimento de instalações físicas em condições adequadas de habitação, higiene, salubridade e segurança (LAGO; WORM, 2021).

E essa é a realidade da maioria dos municípios do Brasil. Mesmo com o constante envelhecimento populacional, um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) descobriu que apenas 0,5% da população com mais de 60 anos está em uma das 3.548 instituições brasileiras de longa permanência. Além disso, verificou que mais de dois terços dos municípios brasileiros não têm nenhum abrigo para idosos (IPEA, online).

A informação oficial prestada pelo COMDIPI confirma a dúvida inicial do trabalho, o qual se dispõe a investigar a existência, no município de Palmas/TO, de estabelecimentos de acolhimento gratuito ao idoso, revelando a contradição entre a necessidade do idoso pobre e a existência de casas exclusivamente privadas. Como um idoso sem condições de

manter sua subsistência ou sem família tem assegurado o seu direito à moradia pelo plano municipal, levando em consideração a ausência de Instituições públicas e/ou filantrópicas na cidade?

A responsabilidade de fiscalização, nesses casos, em virtude da natureza da coletividade afetada, recai sobre o Ministério Público Estadual, que precisa acompanhar com proximidade a prestação de serviços desenvolvidas pelos órgãos públicos e também por organizações da sociedade civil e empresas privadas. A pesquisa não investigou a efetividade dessa fiscalização do *Parquet*, mas lança o questionamento para novos trabalhos dessa natureza.

O direito/dever de fiscalizar a prestação de serviços aos idosos requer maior atenção do poder público, conselhos municipal, estadual e nacional, dada a vulnerabilidade que os idosos possuem em pleitear seus próprios direitos. É preciso intensificar os arranjos institucionais que exigem e fiscalizam o cumprimento dos direitos fundamentais do idoso, por meio da materialização das políticas públicas.

A constituinte de 1988 contou na sua formação com a participação de variados grupos de representação social, dentre eles os que defenderam os direitos fundamentais da velhice, que fizeram constar no texto constitucional e, posteriormente no estatuto do idoso, direitos importantes para garantir o envelhecimento com dignidade.

O Estatuto do Idoso veio, posteriormente, reforçar no âmbito legal, com capilaridade e especificações técnicas, a forma de prestação dessa obrigação, deixando claros os parâmetros que deverão nortear a construção da política pública de estado, em nível federal, estadual e municipal.

São muitas as frentes de atuação do poder público para garantir o envelhecimento digno, sadio e humano do idoso. Um dos pontos que todo programa precisa ter é dotação orçamentária, a fim de viabilizar a execução, continuamente, das ações de prestação de serviços públicos, dentro de um planejamento estratégico, com descrição minuciosa das metas, ações, custos e avaliação.

No município de Palmas/TO, a realidade de ausência de orçamento público e inclusão do idoso na agenda política é apenas uma das tantas problemáticas, uma vez que ainda não foi construída uma instituição pública que faça esse acolhimento. Destaca-se que, desde 2017, a gestão municipal tem a previsão de R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais) para a construção de uma ILPI. Entretanto, até o presente ano de 2023, o projeto continua no planejamento, sem execução real de serviços públicos para os idosos (TV ANHANGUERA, 2017).

Com um contingente populacional superior a 200 mil habitantes, sendo que aproximadamente 10% da população é de idosos (IBGE, 2020), a municipalidade já deveria ter construído uma ILPI que acolhesse a faixa etária de idosos em situação de vulnerabilidade. Hoje a realidade penaliza os grupos economicamente enfraquecidos dos idosos, que ficam à mercê da caridade e assistência de parentes e amigos para os seus cuidados e integração social.



A problemática da falta de instituição que acolha o idoso frequentemente é tratada nas reuniões do Conselho Municipal do Idoso, assunto que por si merece uma pesquisa apropriada, a fim de investigar o nível de ativismo do Conselho Municipal de Palmas/TO e do Conselho Estadual do Tocantins na busca de instrumentos e ferramentas que obriguem a administração pública a fornecer acolhimento aos idosos.

Investigando a situação no município de Palmas/TO, no sistema e-proc do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, plataforma de processos do Poder Judiciário Estadual, foi encontrada uma situação que corrobora com a falta de ação positiva do poder público municipal no intuito de garantir o direito à moradia do idoso.

Foram localizados os autos de n. 0000582-02.2021.8.27.2729, em que o Ministério Público do estado do Tocantins, por meio da 15ª Promotoria de Justiça de Palmas, ajuizou uma Medida Protetiva de acolhimento institucional em face do município de Palmas/TO, a fim de que fosse determinado, pelo Poder Judiciário, o acolhimento de um idoso em situação de extrema vulnerabilidade social em uma das ILPIs da rede privada, haja vista a inexistência de instituição pública de longa permanência para idosos na cidade. Trata-se de uma ação individual, para atender um idoso especificamente, não uma ação coletiva.

O indivíduo em questão encontrava-se internado no Hospital Geral de Palmas desde dezembro de 2019, sem acompanhamento familiar, com diagnóstico grave e sem uma definição de onde morar após obter alta hospitalar. A ação só foi proposta após serem esgotadas todas as possibilidades de resolução extrajudicial da demanda.

O juízo que a recebeu entendeu ser incontroversa a situação de vulnerabilidade do idoso, oportunidade em que determinou à municipalidade a adoção das medidas necessárias para o seu acolhimento institucional, fazendo com que ela arcasse com os devidos custos.

Nesse ponto, o Poder Judiciário se vê compelido a fazer valer a eficácia normativa contida nas regras até aqui elencadas, já que é legitimado a corrigir distorções ou omissões ilegais dos deveres impostos pela norma constitucional, principalmente naquilo que se refere a eventual violação aos direitos fundamentais ou à dignidade da pessoa humana. Assim, legitima-se o controle judicial, sem que se possa ser alegada violação ao princípio da separação de poderes, restrições de ordem orçamentária, como a da reserva do possível, ausência de cumprimento de formalidades burocráticas, ou, ainda, suscitar argumentos relativos ao caráter programático da norma.

A partir de todo o contexto fático apresentado, somado a todas as legislações expostas, vê-se o incontroverso dever do município de providenciar o abrigamento de pessoa idosa em situação vulnerável, sem prejuízo da promoção de ações na área da saúde e da assistência social que contribuam para a autonomia e a independência do idoso.

Contudo, é notório que o Estatuto do Idoso de Palmas/TO e os demais diplomas legais que abrangem essa temática não preveem formas de financiamento para sua implementação. E, por mais que a legislação permita que pessoas físicas façam doação de até 3% e pessoas jurídicas 1% do Imposto sobre Renda para os fundos municipais de

direitos humanos, muitos cidadãos desconhecem ou não enxergam esse como um meio interessante.

Diante do exposto, constata-se que mesmo com a Política Nacional do Idoso demonstrando a preocupação com a implementação de programas destinados à moradia, ela não vem sendo aplicada a contento no município de Palmas/TO, justamente por não destrinchar as formas com que os direitos assegurados à classe dos longevos podem ser efetivados.

Acrescenta-se a isso o fato de que as demandas da velhice, culturalmente, não provocam mobilização a fim de promover políticas públicas que a amparem. A sociedade não é ensinada a enxergar as questões em torno do envelhecimento com o seu devido respeito, tampouco é orientada e conscientizada para as futuras alterações naturais do corpo, gerando preconceitos e contradições que afastam gerações e prejudicam ainda mais o bem-estar social.

Como essa situação é vivenciada pela maioria das cidades brasileiras, em março de 2022 foi proposto o Projeto de Lei n. 215/22, que determina que os municípios com mais de 100 mil habitantes e o Distrito Federal instalem e mantenham em funcionamento pelo menos uma ILPI de natureza gratuita.

De acordo com a Agência Câmara de Notícias, ele insere a medida no Estatuto do Idoso e preleciona que a instituição passará a integrar o Sistema Único de Saúde (SUS), mediante gestão compartilhada, cofinanciamento e cooperação técnica entre os entes federativos para a sua instalação, operação e manutenção. Contudo, até junho de 2022, ele se encontra aguardando o parecer do relator na Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa.

## Considerações finais

Da análise do presente trabalho, percebe-se que o envelhecimento populacional passou a demandar da sociedade maiores cuidados de longa duração desde o fim do século XX. E, associada a essa demanda, a redistribuição dos arranjos familiares contribuiu com o surgimento das instituições destinadas ao asilamento de idosos no Brasil.

Nesse mesmo contexto, a Constituição Federal de 1988 surgiu com a promessa de assegurar diversos direitos aos longevos e desencadeou muitas discussões, bem como edições legislativas e executivas, com a finalidade de zelar dos direitos desse público.

A partir daí, verifica-se, mesmo com todo o esforço empregado ao longo dos anos, a falta de efetividade do direito à moradia dos idosos na cidade de Palmas/TO, enfocada na ausência de Instituições de Longa Permanências públicas e/ou filantrópicas para essa parcela da população e no descumprimento de documentos legislativos que o garantem, já que o município conta com apenas cinco ILPIs privadas e nenhuma de natureza pública.

A pesquisa constatou a existência, no âmbito do município de Palmas/TO, de legislação e órgãos de cuidado com a velhice, contudo, sem previsão para instalação

de uma Instituição de Longa Permanência gratuita que atenda os moradores da região. Verificou-se a ausência de ações judiciais coletivas que exijam do poder municipal a criação e manutenção de uma instituição de longa permanência gratuita no município de Palmas/TO.

Olhando para a velhice a partir dos estudos desenvolvidos nessa pesquisa, constata-se que o melhor abrigo continua sendo o seio familiar/comunitário, mas, na sua ausência, faz-se imperiosa a existência de ILPs públicas, visto que há na sociedade uma parcela de idosos em situação de abandono, carecendo de acolhimento institucional gratuito.

Para além disso, não basta apenas que a legislação já existente seja regulada e aprimorada, sem que o fenômeno do envelhecimento seja verdadeiramente modificado no pensamento cultural da sociedade, por meio de um processo educacional e conscientizador. Dessa forma, o envelhecer começará a não ser mais visto como um castigo e sim como mais um precioso ciclo da vida, com respeito e dignidade.

Muito ainda pode e deve ser abordado acerca dessa temática, apesar de toda a reflexão feita no artigo, desde um aprofundamento no âmbito e na natureza das ILPIs, traçando, por exemplo, perfis de seus profissionais, seus funcionamentos, seus institucionalizados, até a busca por políticas públicas de atenção aos idosos e ao seu direito à moradia na cidade de Palmas/TO, bem como a efetivação/regulação dos demais documentos legislativos existentes na municipalidade.

## Referências

ALCÂNTARA, Adriana de Oliveira. **Velhos institucionalizados e família**: entre abafos e desabafos. São Paulo: Alínea, 2010.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. Resolução de Diretoria Colegiada – RDC nº 502, de 27 de maio de 2021. Dispõe sobre o funcionamento de Instituição de Longa Permanência para Idosos, de caráter residencial. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, n. 101, p. 110, 31 maio 2021, ISSN 1677-7042. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/resolucao-rdc-n-502-de-27-de-maio-de-2021>.

ASILO. *In*: **MICHAELIS**: Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. [S.l.] : Melhoramentos, 2022. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/busca?id=jmao>. Acesso em: 6 jun. 2022.

BEAUVOIR, S. **A velhice**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990.

BORN, Tomiko; BOECHAT, Norberto Seródio. **A qualidade dos cuidados ao idoso institucionalizado**. *In*: FREITAS, Elizabete Viana. Tratado de Geriatria e Gerontologia. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2013. p. 1820-1835.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 6 jun. 2022.

\_\_\_\_\_ **Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.741.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm). Acesso em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm). Acesso em: 15 mai. 2022.

\_\_\_\_\_ **Lei nº 8.842, de 04 de janeiro de 1994.** Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/LEIS/L8842.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/LEIS/L8842.htm). Acesso em: 15 mai. 2022.

\_\_\_\_\_ **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm). Acesso em: 17 jun. 2024.

\_\_\_\_\_ **Decreto n.º 9.921, de 18 de julho de 2019.** Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática da pessoa idosa. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9921.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9921.htm). Acesso em: 17 jun. 2024.

\_\_\_\_\_ **Resolução nº 109, de 11 de Novembro de 2009.** Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, n. 225, p. 82, 25 nov. 2009, ISSN 1677-7042. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao\\_CNAS\\_N109\\_%202009.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf). Acesso em: 17 jun. 2024.

CAMARANO, Ana Amélia; MELLO, Juliana Leitão. Cuidados de longa duração no Brasil: o arcabouço legal e as ações governamentais. *In*: CAMARANO, Ana Amélia (Org.). **Cuidados de longa duração para a população idosa: um novo risco social a ser assumido?** Rio de Janeiro: IPEA, 2010. p. 67-92. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livro\\_cuidados.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livro_cuidados.pdf). Acesso em: 17 jun. 2024.

CAMILO, Christiane de Holanda. **As possibilidades de atuação da Educação de Jovens e adultos para a relação intergeracional na Educação em Direitos Humanos.** *Motrivivência, UFS*, v. 26, p. 245-261, dez. 2014. <http://dx.doi.org/10.5007/2175-8042.2014v26n43p245>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/motrivivencia/article/view/2175-8042.2014v26n43p245/28122>. Acesso em: 25 mai. 2022.

FERREIRA, Ana Paula; TEIXEIRA, Solange Maria. Direitos da pessoa idosa: desafios a sua efetivação na sociedade brasileira. *Argumentum*, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 160–173, 2014. DOI: 10.18315/argumentum.v6i1.7486. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/7486>. Acesso em: 11 dez. 2021.

GROISMAN, D. Asilos de Velhos: passado e presente. **Estudos Interdisciplinares sobre o Envelhecimento**, [S. l.], v. 2, 1999. DOI: 10.22456/2316-2171.5476. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/RevEnvelhecer/article/view/5476>. Acesso em: 2 jun. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional de saúde: 2019: percepção do estado de saúde, estilos de vida, doenças crônicas e saúde bucal: Brasil e grandes regiões.** IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE; 2020.

JUSTO, José Sterza; ROZENDO, Adriano da Silva. A velhice no Estatuto do Idoso. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, UERJ, RJ, ano 10, n. 2. p. 471-489, 2010. ISSN: 1808-4281. Disponível em: <http://www.revispsi.uerj.br/v10n2/artigos/pdf/v10n2a12.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2022.

KÜCHEMANN, Berlindes Astrid. Envelhecimento populacional, cuidado e cidadania: velhos dilemas e novos desafios. **Sociedade e estado**, Brasília-DF, Universidade de Brasília, v. 27, 2012. p. 165-180. <https://doi.org/10.1590/S0102-69922012000100010>. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69922012000100010> . Acesso em: 29 mai. 2022.

LAGO, Elsie Ferdinand de C. Paranaguá; WORM, Naíma. **Efetividade da tutela jurídica do idoso e a responsabilidade civil do Estado**. Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins, Palmas-TO, v. 1, n. 19, 2021. p. 10-36. ISSN n.º 2763-5910. Disponível em: <https://cesaf.mpto.mp.br/revista/index.php/revistampto/article/view/48/67>. Acesso em: 17 jun. 2024.

MACHADO, P.; ARAÚJO, Y.; e KLEIN, A. A atuação do Ministério Público na Garantia da Autonomia da Pessoa Idosa. **Revista da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do CNMP**. Coleção: Tendências em Direitos Fundamentais: Possibilidades de Atuação do Ministério Público, Brasília-DF, v. 1, 2016. p. 59-81. ISSN 2526-5555. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/MIOLO\\_TENDENCIAS\\_EM\\_DIREITOS\\_WEB.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/MIOLO_TENDENCIAS_EM_DIREITOS_WEB.pdf). Acesso em: 29 mai. 2022.

NUNES, Daniella Pires; RODRIGUES, Bárbara da Glória. Demografia e envelhecimento do município de Palmas, Tocantins. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ENVELHECIMENTO HUMANO, 5., 2017, Campina Grande. **Anais [...]**. Campina Grande-PB: Realize Editora, 2017. Disponível em: <https://www.editorarealize.com.br/index.php/artigo/visualizar/34292>. Acesso em: 2 jun. 2022.

PACHÁ, Andréa. **Velhos são os outros**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2018.

PALMAS. **Lei nº 1190, de 27 de maio de 2003**. Institui o Estatuto do Idoso no Município de Palmas e dá outras providências. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20ORDINARIA%20N%C2%BA%201190%20de%2027-05-2003%2017-19-56.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2022.

\_\_\_\_\_ **Lei nº 1888, de 31 de maio de 2012**. Dispõe sobre a Política Municipal de Atendimento e Amparo ao Idoso, no município de Palmas – TO, conforme específica. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20ORDIN%C3%81RIA%20N%C2%BA%201888%20de%2031-05-2012%2013-17-34.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2022.

\_\_\_\_\_ **Lei nº 2.403, de 1º de outubro de 2018**. Institui no âmbito do Município de Palmas, o Programa Cidade Amiga do Idoso. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/to/p/palmas/lei-ordinaria/2018/241/2403/lei-ordinaria-n-2403-2018-institui-no->

ambito-do-municipio-de-palmas-o-programa-cidade-amiga-do-idoso. Acesso em: 17 jun. 2024.

PAPALÉO NETTO, Matheus. O estudo da velhice: histórico, definição do campo e termos básicos. *In*: FREITAS, Elizabete Viana. **Tratado de Geriatria e Gerontologia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2013. p. 62-75. Disponível em: <https://framomartins.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/09/tratado-de-geriatria-e-gerontologia-3c2aa-ed.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2024.

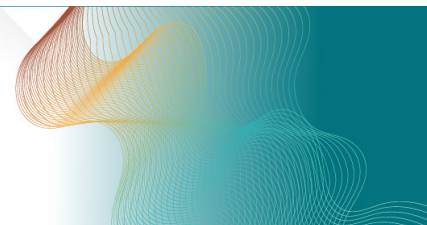
PINTO, Bruna Patrícia Ferreira. **Do acesso à justiça e da duração razoável do processo no âmbito prioritário de tramitação de pessoas idosas**: análise de processos autuados em 2019 nas varas cíveis da comarca de Palmas/TO. 2021. Dissertação (Mestrado profissional e interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, Palmas, 2021. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11612/3304>. Acesso em: 22 mai. 2022.

PIOVESAN, Flávia; KAMIMURA, Akemi. Proteção internacional dos direitos humanos das pessoas idosas. *In*: PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

PIVETTA, Saulo Lindorfer. **Direito fundamental à saúde**: regime jurídico, políticas públicas e controle judicial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

**APENAS 11 cidades do Tocantins possuem abrigo para idosos abandonados**. TV Anhanguera. G1 Tocantins, Palmas-to, 20 de junho de 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/apenas-11-cidades-do-tocantins-possuem-abrigo-para-idosos-abandonados.ghtml>. Acesso em: 2 jun. 2022.

SILVA, Anderson Carvalho da. **Ações de políticas públicas para o atendimento dos direitos dos velhos em tempos de pandemia de coronavírus (Covid-19) em Palmas, Tocantins**. 2020. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Educação, Palmas, 2020. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11612/2249>. Acesso em: 21 mai. 2022.



# Ecoponto na Escola: lugar de Educação intergeracional e de respeito aos direitos de crianças, jovens e idosos

*Ecopoint at School: a place for intergenerational education and respect for the rights of children, young people and the elderly*

*Ecopunto en la Escuela: un lugar para la educación intergeneracional y el respeto a los derechos de los niños, jóvenes y mayores*

Núbia Pereira Brito Oliveira<sup>1</sup>

Neila Barbosa Osório<sup>2</sup>

Luiz Sinésio Silva Neto<sup>3</sup>

Marlon Santos de Oliveira Brito<sup>4</sup>

Leonardo Sampaio Baleeiro Santana<sup>5</sup>

Armando Sobre Xerente<sup>6</sup>

1 Mestre em Educação. Especialista em Educação Infantil e Psicopedagogia. Graduada em Pedagogia. Professora na Rede Municipal de Palmas. Professora na Universidade da Maturidade – UMA/UFT. Membro do Grupo Interdisciplinar para Pesquisa e Estudos em Educação Intergeracional e Altas Habilidades (GIPEEIAH).

2 Pós-doutora em Educação. Doutora em Ciência do Movimento Humano. Mestre em Educação. Graduada em Serviço Social. Embaixadora da Paz Internacional. Professora titular na Universidade Federal do Tocantins. Docente do Programa Pós-Graduação em Educação. Membro do Programa de Pós-Graduação em Educação na Amazônia (PGEDA). Coordenadora Nacional da Tecnologia Social Universidade da Maturidade (UMA). Líder do grupo de pesquisa Educação Intergeracional e Altas Habilidades (GIPEEIAH).

3 Pós-doutor em Ciências da Saúde. Doutorado em Ciências e Tecnologia em Saúde. Mestre em Gerontologia. Especialista em Fisiologia do Exercício Aplicada à Clínica. Graduado em Educação Física. Professor adjunto na Universidade Federal do Tocantins. Coordenador Nacional da Tecnologia Social Universidade da Maturidade (UMA). Docente no Programa de Pós-Graduação em Ensino em Ciência e Saúde. Líder do grupo de pesquisa Envelhecimento Humano (Progero).

4 Doutorando em Educação no Programa de Pós-Graduação em Educação da Amazônia, Associação Plena em Rede (PGEDA/Educanorte). Mestre em Educação. Especialista em Orientação Educacional. Graduado em Pedagogia. Orientador educacional na Universidade Federal do Tocantins. Professor na Universidade da Maturidade – UMA/UFT. Membro do Grupo Interdisciplinar para Pesquisa e Estudos em Educação Intergeracional e Altas Habilidades (GIPEEIAH).

5 Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Tocantins. Especialista em Educação Indígena, Psicopedagogia Clínica e Institucional e Docência do Ensino Superior. Graduado em Pedagogia e Biologia. Membro do Grupo Interdisciplinar para Pesquisa e Estudos em Educação Intergeracional e Altas Habilidades (GIPEEIAH). Professor da Universidade da Maturidade UMA-UFT.

6 Doutorando em Educação no Programa de Pós-Graduação em Educação da Amazônia, Associação Plena em Rede (PGEDA/Educanorte). Mestre em Teoria e Análise Linguística – pela Universidade de Brasília, Laboratório de Línguas e Literaturas Indígenas (UnB/LALLI). Graduado em Educação Intercultural e Ciências da Linguagem. Coordenador do Pólo de Apoio às Escolas Indígenas de Tocantínia. Membro do Grupo Interdisciplinar para Pesquisa e Estudos em Educação Intergeracional e Altas Habilidades (GIPEEIAH). Professor da Universidade da Maturidade UMA-UFT.

## RESUMO

Vivenciamos o fenômeno do envelhecimento humano e seus respectivos desafios em questões que envolvem as relações intergeracionais de crianças, adolescentes, jovens e velhos. Portanto, carecemos de referências teóricas e práticas que nos auxiliem no caminho de conhecer, divulgar e colocar em prática, ações que fomentem o interesse pelo respeito aos direitos alcançados em nossa legislação. Nosso objetivo neste trabalho é divulgar como a parceria entre quatro instituições tocantinenses – a Universidade da Maturidade, da Universidade Federal do Tocantins (UMA/UFT); o Instituto de Desenvolvimento Ambiental e Humano da Região Amazônica (Idahra); o Centro Municipal de Educação Infantil João e Maria; e o Centro Universitário Católica do Tocantins (UniCatólica) – consegue somar na missão de envolver a comunidade palmense em atividades em prol da Educação Infantil, Educação Superior, Educação Ambiental e Educação Intergeracional entre crianças, jovens e idosos. Esta pesquisa tem como material e métodos a pesquisa de campo, qualitativa e bibliográfica. Apresenta resultados que apontam as possibilidades de envolver processos educativos do currículo formal dos dois níveis de ensino e alguns processos da Educação Ambiental que podem ocorrer na troca de saberes promovida pela Educação Intergeracional. Além disso, estão entre as conclusões a percepção de direitos fundamentais de crianças e de idosos que são contemplados na cooperação.

**Palavras-chave:** *Educação intergeracional; Gerontologia; Direitos dos idosos; Educação ao longo da vida; Direitos das crianças.*

## ABSTRACT

We experience the phenomenon of human aging and the respective challenges it brings in issues involving intergenerational relationships of children, adolescents, young people and old people. Therefore, we lack theoretical and practical references that help us in the way of knowing, disseminating and putting into practice actions that foster interest in respecting the rights achieved in our legislation. Our objective in this work is to publicize as a partnership between four Tocantins institutions: the Universidade da Maturidade, from the Federal University of Tocantins (UMA/UFT); the Institute for Environmental and Human Development of the Amazon Region (Idahra); the João e Maria Municipal Center for Early Childhood Education; and the Centro Universitário Católica do Tocantins (UniCatólica) manages to add to the mission of involving the Palmense community in activities in favor of Early Childhood Education, Higher Education, Environmental Education and Intergenerational Education among children, young people and the elderly. A work whose material and methods are field, qualitative and bibliographic research. With results that point to the possibilities of involving educational processes in the formal curriculum of the two levels of education; and some processes of Environmental Education that can occur in the exchange of knowledge promoted by Intergenerational Education. While among the conclusions are the perception of fundamental rights of children and the elderly that are contemplated in the cooperation.

**Keywords:** *Intergenerational education; Gerontology; Elderly rights; Lifelong education; Children's rights.*

## RESUMEN

Experimentamos el fenómeno del envejecimiento humano y los respectivos desafíos que trae consigo en cuestiones que involucran las relaciones intergeneracionales de niños, adolescentes, jóvenes y ancianos. Por lo tanto, carecemos de referentes teóricos y prácticos que nos ayuden en la forma de conocer, difundir y poner en práctica, acciones que fomenten el interés por respetar los derechos consagrados en nuestra legislación. Nuestro objetivo en este trabajo es dar a conocer como una sociedad entre cuatro instituciones de



Tocantins: la Universidade da Maturidade, de la Universidad Federal de Tocantins (UMA/UFT); el Instituto de Desarrollo Ambiental y Humano de la Región Amazónica (Idahra); el Centro Municipal de Educación Infantil João e Maria; y el Centro Universitário Católica do Tocantins (UniCatólica) logra sumar a la misión de involucrar a la comunidad palmense en actividades a favor de la Educación Infantil, la Educación Superior, la Educación Ambiental y la Educación Intergeneracional entre niños, jóvenes y ancianos. Un trabajo cuyo material y métodos es la investigación de campo, cualitativa y bibliográfica. Con resultados que apuntan a las posibilidades de involucrar los procesos educativos en el currículo formal de los dos niveles educativos; y algunos procesos de Educación Ambiental que pueden darse en el intercambio de saberes que promueve la Educación Intergeneracional. Mientras que entre las conclusiones se encuentran la percepción de los derechos fundamentales de los niños y adultos mayores que se contemplan en la cooperación.

**Palabras clave:** *Educación intergeneracional; Gerontología; Derechos de los mayores; Educación permanente; Derechos de los niños.*

## Introdução

Os avanços contemporâneos em diversas áreas nos proporciona viver mais e a longevidade traz novos desafios para a sociedade, que envolvem o processo de envelhecimento ativo das pessoas, assim como o fenômeno das relações intergeracionais que ela promove entre crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos (IBGE, 2016). Um desses desafios é a criação e manutenção de políticas públicas que promovam direitos a todos, com alcance do complexo aparato que a legislação brasileira mantém em prol de cuidados desde os pequenos até os mais velhos, além de recomendações para que essa relação aconteça de forma sustentável com o meio ambiente.

Seguimos esse caminho e investigamos uma cooperação entre instituições tocantinenses que atuam juntas na construção e manutenção de práticas educativas e promovem a autonomia e a independência no âmbito social, cultural, educacional e de saúde de crianças, jovens e idosos palmenses. Por considerarem os relacionamentos intergeracionais como fatores determinantes para uma qualidade de vida, podem interferir no conforto subjetivo, ou seja, na saúde mental dos indivíduos (PAPALÉO, 2016).

Consideramos o aumento do envelhecimento humano como uma conquista que pode ser constatada em panoramas social, demográfico e econômico com os idosos na atualidade. E diante dessa vitória e dos desafios advindos dela, objetivamos divulgar um trabalho que julgamos inovador de quatro instituições multidisciplinares que atuam em áreas distintas da organização social tocantinense: Educação Infantil, Educação Ambiental, Educação Superior e Educação Intergeneracional (DIÁRIO DE BORDO, 2022).

Compartilhamos nossos registros fenomenológicos dos primeiros contatos da implantação das atividades que estão envoltas em um projeto interdisciplinar que humaniza as relações intergeracionais e incentiva crianças, jovens e idosos a se tornarem protagonistas em práticas sustentáveis de coleta seletiva de resíduos. Tratamos o Projeto Ecoponto na Escola como um esforço solidário que envolve quatro instituições: a Universidade da Maturidade, da Universidade Federal do Tocantins (UMA/UFT); o Instituto de Desenvolvimento Ambiental e Humano da Região Amazônica (Idahra); o Centro Municipal

de Educação Infantil João e Maria (CMEI João e Maria) e o Centro Universitário Católica do Tocantins (UniCatólica).

Segundo Nunes Filho (2021), os diálogos entre a educação formal e a educação informal contribuem com o alcance de competências e habilidades que envolvem as concepções na esfera ambiental, pois ao conviver e entender as aprendizagens que as pessoas mais velhas possuem, os mais jovens podem refletir acerca de seus atos, dos acontecimentos vigentes e concretos do dia a dia, dispondo de novas atitudes por meio da reflexão e reconceitualização de hábitos.

Na escrita, tecemos apontamentos de como o trabalho contribui para a divulgação, reflexão e fortalecimento de ações que envolvem a promoção dos direitos das crianças, dos jovens e dos idosos. Sabedores que, segundo Villas-Boas (2016), as práticas intergeracionais no ato de educar ou no ato de aprender

[...] surge(m) de forma espontânea no seio da família e promove(m) a criação de oportunidades, de forma deliberada, para que a educação e a aprendizagem entre diferentes gerações aconteçam e se desenvolvam nas nossas sociedades (VILLAS-BOAS, 2016, p. 122).

Nesse caminho, apresenta-se os resultados de uma pesquisa de campo, com observações de processos educativos que envolvem crianças, jovens, adultos e os mais velhos em uma abordagem de sucesso, que segue as orientações da estratégia global da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), com atividades que envolvem o currículo formal da Educação Infantil brasileira (OLIVEIRA, 2010), os processos transversais da Educação Superior em meio à Educação Ambiental (LAYRARGUES, 2004) e a troca de saberes informais na Educação Intergeracional (OSÓRIO, 2011), em uma escola infantil da cidade de Palmas, estado do Tocantins.

De modo que, aqui, seguimos a trajetória das quatro instituições junto ao projeto EcoPonto na Escola, em um trabalho de campo, qualitativo (LAKATOS; MARCONI, 2003), realizado com base em observações, através de reuniões, ora presenciais na sede das três instituições envolvidas, ora on-line, por meio da ferramenta de reuniões, Google Meet. Aplicados por membros do Grupo Interdisciplinar para Pesquisas e Estudos em Educação Intergeracional e Altas Habilidades (GIPEEIIHA/CNPq), que também estão ligados ao Programa de Pós-Graduação na Amazônia (EDUCANORTE/UFT), tendo em vista que o Tocantins é um dos estados-membros da Amazônia Legal.

Vale destacar que os métodos buscam respostas à pergunta norteadora: como acontece o diálogo entre as instituições que participam do projeto EcoPonto na Escola no CMEI João e Maria? E, para respondê-la, realizamos entre janeiro e abril de 2022, na sede das instituições, em Palmas/TO, a busca por referenciais bibliográficos, entrevistas e as análises de dados coletados em documentos oficiais, projetos, diário de bordo e outras fontes. De modo que a análise dos dados envolve as interpretações dos pesquisadores, à luz de autores contemporâneos da Educação Infantil, da Educação Ambiental e da Educação Intergeracional.

# 1. Pessoas e instituições que caminham juntas em prol de direitos

O projeto Ecoponto na Escola é uma iniciativa do Instituto de Desenvolvimento Ambiental e Humano da Região Amazônica (Idahra), uma organização não governamental (ONG) que medeia parcerias entre instituições em prol de práticas sustentáveis na relação homem e meio ambiente. De modo que, por seus relevantes trabalhos, recebeu o reconhecimento e titulação de Tecnologia Social, dado pela certificadora interamericana Transforma, ligada à Fundação Banco do Brasil (TRANSFORMA, 2021).

O projeto Ecoponto é uma das ações da ONG que prevê:

[...] estabelecer o pleno exercício das atividades cidadãs da sociedade civil organizada, proporcionando crescimento humano apoiado na proteção do meio ambiente, do desenvolvimento e pesquisa de tecnologias visando à sustentabilidade e a educação ambiental. Nosso escopo enquanto agentes é poder atender às demandas da sociedade quanto à materialização de um estilo de gestão orientado pelo desenvolvimento socioambiental justo, economicamente igualitário e sustentável (ECOPONTO, 2010, p. 3).

Em seu trabalho, a instituição busca promover ações institucionais que contemplem o desenvolvimento sustentável no âmbito da Região Amazônica, com ações, dentro de suas comunidades, que vão desde a formação de agentes multiplicadores até atividades diretas com o público-alvo. O estatuto da ONG prevê a promoção de ações que contemplem “noções de preservação e conservação ambiental de forma voluntária”, além de “gerenciamento de projetos que capacitem e contribuam para que as pessoas sejam protagonistas e multiplicadores de atividades de gestão ambiental, fiscalização, ações sustentáveis e promoção de direitos sociais”, dentre outros (ESTATUTO, 2010).

A Universidade da Maturidade (UMA/UFT), da Universidade Federal do Tocantins, é outra Tecnologia Social reconhecida pela certificadora interamericana Transforma, pois possibilita a reaplicação de suas atividades em outras esferas e nichos da sociedade (TRANSFORMA, 2013).

A UMA/UFT é um programa de extensão que possui mais de quinze anos de existência, com sede no Campus de Palmas/TO, da UFT, e com atividades que envolvem dez cidades tocantinenses que possuem seus polos. Em sua página na internet, a UMA/UFT é apresentada como provocadora de transformações sociais que permeiam a conquista de uma velhice ativa e digna, embasada, também, no Estatuto do Idoso. De modo que suas atividades são voltadas à melhoria da qualidade de vida da pessoa adulta e dos idosos, com a integração dos mesmos com crianças, adolescentes e jovens, sendo estes últimos, geralmente, alunos de graduação e pós-graduação das universidades que aderem ao programa (OSÓRIO, 2011).

Em seu papel e responsabilidade, a UMA/UFT soma-se ao projeto Ecoponto na Escola em ações de ensino, pesquisa e extensão sobre Gerontologia e Educação intergeracional, no sentido de que carecemos entender a importância do sucesso de atividades que envolvam a troca de conhecimentos com as pessoas da terceira idade. Destacamos que os documentos dessa Tecnologia Social a apresentam como:

[...] um espaço de convivência social de aquisição de novos conhecimentos voltados para o envelhecer sadio e digno e, sobretudo na tomada de consciência da importância de participação do idoso na sociedade enquanto sujeito histórico [...] tem por missão desenvolver uma abordagem holística, com prioridade para a educação, a saúde, o esporte, o lazer, a arte e a cultura, concretizando, desta forma um verdadeiro desenvolvimento integral dos alunos, buscando uma melhoria da qualidade de vida e o resgate da cidadania (OSÓRIO; SILVA NETO, 2021, p. 3).

O Centro Municipal de Educação Infantil João e Maria (CMEI João e Maria) é uma das trinta e quatro unidades de Educação Infantil da Rede Municipal de Ensino da Prefeitura de Palmas, localizado na Quadra 305 Sul, Plano Diretor Sul, região central da cidade. Esse espaço atende crianças de zero a cinco anos de idade em atividades do Berçário à Pré-escola (JOÃO E MARIA, 2022). De modo que, para fins de recorte do universo amostral, investigamos as ações que envolvem as crianças, de quatro e cinco anos de idade, de duas turmas do Pré-escolar.

Neste ponto, destacamos que o projeto Ecoponto na Escola envolve a Base Nacional Comum Curricular, em sua parte de orientações para a Educação Infantil, ao afirmar a necessidade de relação entre o que é básico comum e o que é diverso:

[...] no Artigo 26 da LDB, que determina que os currículos da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e do Ensino Médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos (BNCC, 2018, p. 11).

A quarta entidade que dialoga com o projeto Ecoponto na Escola é o Centro Universitário Católica do Tocantins (UniCatólica), que envia jovens dos cursos de graduação, no componente curricular de Estágio, para participarem e contribuïrem nas rotinas escolares das crianças de quatro anos, das turmas de Pré-escolar, do CMEI João e Maria. Junto a essa entidade há os agentes idosos encaminhados pela UMA/UFT, para desenvolver as ações que envolvem, nesta investigação, a coleta seletiva de resíduos recicláveis.

Sobre a presença da UniCatólica no projeto Ecoponto na Escola, em análise, citamos as recomendações do pesquisador no assunto Cury (2004), quando afirma que as instituições de Educação Superior devem manter a relação com outras universidades e instituições socioeducacionais, que pode ser vista de vários ângulos.

[...] o ângulo relativo à formação exigida para o exercício do magistério no ensino superior e aos aspectos legais, sem deixar de propor sugestões para uma interação mais dinâmica entre graduação e pós-graduação tendo em vista a melhoria da qualidade da educação superior. Mas não se pode deixar de afirmar que essa relação só se cumpre de modo pleno quando o ensino superior se reveste da figura universidade (CURY, 2004, p. 778).

A instituição foi credenciada em 2019 como Centro Universitário e possui por missão “potencializar a formação integral do cidadão por meio da construção do conhecimento e da educação evangelizadora” (UNICATÓLICA, 2022), com a visão de futuro de ser referência em serviços que envolvam também a sustentabilidade ambiental. Ao ponto que já alcançou títulos como, por exemplo, o selo de “Instituição Socialmente Responsável”,

dado pela ABMES – Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior pelos trabalhos do biênio 2019-2020.

As quatro instituições dialogam e caminham juntas em prol de encontrar respostas coletivas aos desafios da Educação Ambiental, mas, percebe-se claramente que esse caminhar vai além e promove os Direitos Humanos dos envolvidos de forma transversal e interdisciplinar. Isso ocorre, principalmente, quando analisamos essa situação na visão de Fischmann (2009), ao escrever sobre a internacionalização dos direitos humanos:

[...] movimento se dá no sentido de expandir, cada vez mais, tudo que permita que, no mundo, cada vez mais seres humanos possam viver em condições dignas, garantindo o primado de que sejam todas e todos livres e iguais (FISCHMANN, 2009, p. 157).

## 2. Direitos de crianças, jovens e velhos na Educação intergeracional

Encontramos um processo inovador quando duas Tecnologias Sociais resolveram se unir para promover o diálogo sobre a Educação Ambiental, com o projeto EcoPonto na Escola e a Educação Intergeracional, com a UMA/UFT; e alcançaram neste caminho uma instituição de Educação Superior para, juntas, atuarem nos espaços de um Centro Municipal de Educação Infantil. Tendo em vista que buscam o objetivo comum de formar pessoas, desde a infância até a velhice (NUNES FILHO, 2021), com habilidades e competências que os tornem cidadãos conscientes e agentes de uma sociedade mais sustentável (LAYRARGUES, 2004, p.7).

Percebemos uma união que alcançou, nas turmas de Pré-escolar, do CMEI João e Maria, o objetivo de “libertação”, pois vai além do “depósito de conhecimentos” e consegue problematizar e criar consciências significativas aos envolvidos, desde as crianças, até os mais velhos (FREIRE, 2013, p. 94). A programação da coleta seletiva envolve o mundo encantado das crianças, a energia dos jovens e a experiência dos mais velhos; unidos em três etapas distintas: recepção do material, seleção conforme suas propriedades e a destinação apropriada dos resíduos que foram doados pela comunidade ao Cmei João e Maria.

Assim, verificamos no projeto desenvolvido pelo Idahra, entidade civil sem fins lucrativos e econômicos, os direitos de crianças, jovens e idosos serem alcançados em, pelo menos, três situações, além da estruturação de práticas sustentáveis que envolvem a legislação do Meio Ambiente. E, ainda, vale citar que a relação virtuosa promove outras perspectivas ao contemplar, seja no caráter cultural, educacional, de assistência social e de saúde, em seu conjunto, o pleno exercício da cidadania dos envolvidos (CURY, 2004).

Entre os direitos das crianças, apontamos a preocupação pela formação ao longo da Educação Básica, sendo a Educação Infantil a primeira etapa, na qual os pequenos participam de momentos de aprendizagens essenciais definidos na BNCC, que, por sua vez devem concorrer para assegurar aos estudantes o desenvolvimento de dez competências gerais, que consubstanciam, no âmbito pedagógico, os direitos de aprendizagem em respeito ao desenvolvimento infantil (BNCC, 2018).

É da BNCC que também podemos citar o que vivenciamos na investigação sobre os eixos estruturantes das práticas pedagógicas e das competências gerais propostas às crianças (BRASIL, 2018) com as ações de coleta seletiva, sobre os seus direitos de aprendizagem e desenvolvimento:

[...] asseguram, na Educação Infantil, as condições para que as crianças aprendam em situações nas quais possam desempenhar um papel ativo em ambientes que as convidem a vivenciar desafios e a sentirem-se provocadas a resolvê-los, nas quais possam construir significados sobre si, os outros e o mundo social e natural (BRASIL, 2018, p. 37).

Sobre os direitos dos jovens, representados pelos acadêmicos da UniCatólica, ressaltamos o estímulo ao senso de responsabilidade cidadã, quando são envolvidos, em atividades práticas, no papel de agentes socioambientais de transformação da realidade local. Villas-Boas (2016) ajuda-nos nessas percepções ao apontar que a Educação intergeracional traz como benefícios para os jovens:

[...] aumento do sentimento de responsabilidade social, do sentido cívico e de responsabilidade em relação à comunidade; percepção mais positiva das pessoas de idade; desenvolvimento de habilidades práticas; melhoria dos resultados na escola; desenvolvimento das habilidades acadêmicas e desempenho; menor implicação em atos de violência e uso de drogas; aumento do otimismo; fortalecimento para a adversidade (VILLAS-BOAS, 2016, p. 125).

Registramos como os idosos percebem o respeito aos seus direitos, desde as demonstrações de reconhecimento e gratidão das crianças, dos jovens, dos professores e de outros técnicos que os receberam nos espaços do Cmei João e Maria, até outras relações que alcançaram com o projeto. “Faço tudo com muita paixão, gosto de cuidar das crianças, de ajudar na coleta e separação de resíduos, pelo meio ambiente” cita, um dos idosos que fecha sua fala com a expressão: “a todos, minha gratidão” (DIÁRIO DE BORDO, 2022).

E, para seguir nossa proposta de trazer citações relacionadas, elencamos o Estatuto do Idoso, no que afirma seu art. 10:

É obrigação do Estado e da sociedade, assegurar à pessoa idosa a liberdade, o respeito e a dignidade, como pessoa humana e sujeito de direitos civis, políticos, individuais e sociais, garantidos na Constituição e nas leis (BRASIL, 2003, p. 5).

Vale destacar que os direitos dos sujeitos envolvidos, na parte de recorte deste trabalho, se fazem presentes em práticas educativas de educação intergeracional, que vão desde a preocupação dos envolvidos em respeitar as experiências e mentalidades de crianças, de jovens e idosos, até os momentos de diálogo que ajudam no combate da segregação e do isolamento das pessoas (PINTO, HATTON-YEO; MARREEL, 2009). Ao trazer jovens e idosos para o CMEI João e Maria, promove-se a inclusão e convida-os a atuarem efetivamente em um dos espaços da comunidade. Afinal, a educação ao longo da vida conduz a benefícios para todos, principalmente quando ocorre de forma transversal com a Educação Ambiental e vai além de uma alternativa na formação de cidadãos voltada ao desenvolvimento sustentável (BOUTH, 2011).

Além disso, assim como aponta Osório (2018), tais atividades intergeracionais são adequadas para ampliar a relação que as crianças já possuem com seus avós e se tornar uma prática em que todas as gerações, independentemente da idade, etnia, localização e estatuto

socioeconômico, possam se unir e fomentar a melhoria pessoal e o desenvolvimento da comunidade (VILLAS-BOAS, 2016).

Por fim, destacamos que aprendemos, na prática investigativa, sobre os conceitos formativos da Gerontologia (SILVA NETO, 2020) e de como os mais velhos podem participar do fenômeno de valorização peculiar da criança e aprender sobre o mundo e sobre si mesmas (OLIVEIRA, 2010). Uma visão fenomenológica que alcança a nossa consciência e a nossa atual forma de pensar, ao mesmo tempo em que nos deixa conscientes de que o objeto de pesquisa se torna um encontro existencial “das coisas em si mesmas” para descobertas futuras de nossa própria existência (HUSSERL, 2008, p. 17).

## Considerações finais

Com o envelhecimento da população, somamos, cada vez mais, indivíduos no planeta e as teorias pedagógicas contemporâneas apontam para a importância da troca de saberes entre crianças, adolescentes, jovens, adultos e os mais velhos em todas as instâncias de educação formal e não formal, para enfrentarmos os desafios de tal fenômeno. Diante disso, acreditamos que compreendemos um pouco mais sobre como essa relação acontece no CMEI João e Maria, com o apoio das Tecnologias Sociais UMA/UFT, Ecoponto na Escola e do Centro UniCatólica.

Por meio da presente pesquisa, constatamos que o CMEI João e Maria mantém seus princípios políticos e pedagógicos (JOÃO e MARIA, 2022), quando recebe as parcerias e se envolve no campo da educação não formal para enriquecer o currículo de Educação Infantil (OLIVEIRA, 2000), ofertado para crianças de quatro e cinco anos de idade. Esta instituição aproveita as relações da Tecnologia Social, UMA/UFT, e os conhecimentos do eixo transversal de Educação Ambiental trabalhado junto ao EcoPonto na Escola (NUNES FILHO, 2016), para ampliar as conquistas de aprendizagem que promovem por meio das brincadeiras e interações.

Contudo, é necessário continuar a investigação sobre as práticas educativas desse processo, principalmente quanto aos direitos de crianças, jovens e adultos. Nossos apontamentos somaram mais para os objetivos formais do currículo de Educação Infantil, para as promoções de Educação Ambiental, para os desafios da Educação Intergeracional e para a participação da Educação Superior, no âmbito das relações que acontecem no espaço escolhido para nossas investigações, no CMEI João e Maria, em Palmas – Tocantins. Entretanto, sabemos que existem diferentes concepções de educação, de sustentabilidade e de promoção de Direitos Humanos, que envolvem a transversalidade e a troca de saberes nas interações entre crianças, adolescentes, jovens, adultos e os mais velhos com possibilidades de aprofundamento.

## Referências

- BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**: educação é a base. [Brasília] : Fundação Carlos Alberto Vanzolini/Gestão de Tecnologias em Educação, 2018. BRASIL. Disponível em: [http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC\\_EI\\_EF\\_110518\\_versaofinal\\_site.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf). Acesso em: 17 jun. 2024.
- BOUTH, R. N. S. A transversalidade da educação ambiental na grade curricular do ensino fundamental: uma alternativa na formação de cidadãos voltados ao desenvolvimento sustentável. **Revista Científica Aprender**, [S.l.], v. 4, maio 2011. ISSN 1983-5450. Disponível em: <https://revista.fundacaoaprender.org.br/?p=63>. Acesso em: 17 jun. 2024.
- BRASIL. **Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.741.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm). Acesso em: 14 jun. 2024.
- CENTRO UNIVERSITÁRIO CATÓLICA DO TOCANTINS. **Institucional**. Disponível em: <https://to.catolica.edu.br/portal/conheca/institucional/a-instituicao/>. Acesso em: 16 mar. 2022.
- CURY, C. R. J. Graduação/pós-graduação: a busca de uma relação virtuosa. **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 777-793, especial, out. 2004. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000300007>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/NtyYdh8Qf7FCtSCvCNTSwWq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 abr. 2022.
- DIÁRIO DE BORDO. **Diário de Bordo do Projeto Universidade da Maturidade e Ecoponto na Escola, no Centro de Educação Infantil João e Maria**. Semed – Palmas: 2022.
- ECOPONTO, **Projeto Ecoponto na Escola do IDAHRA – Instituto de Desenvolvimento Ambiental e Humano da Região Amazônica**. Arquivo institucional: 2010.
- FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido**. 55. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2013.
- FISCHMANN, R. **Constituição brasileira, direitos humanos e educação**. Revista Brasileira de Educação, v. 14, p.156-167, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/QPz7bgW7FmF3K4tbVRHVNMT/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 16 mai. 2022.
- FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL. **EcoPonto na Escola**: por IDAHRA – Instituto de Desenvolvimento Ambiental e Humano da Região Amazônica. Resumo. Disponível em: <https://transforma.fbb.org.br/tecnologia-social/ecoponto-na-escola>. Acesso em: 12 jan. 2022.
- FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL. **Universidade da Maturidade**: uma proposta de educação para adultos e velhos. Disponível em: <https://transforma.fbb.org.br/tecnologia-social/universidade-da-maturidade-uma-proposta-de-educacao-para-adultos-e-velhos>. Acesso em: 11 jan. 2021.



HUSSERL, E. **A crise da humanidade europeia e a filosofia**. Porto Alegre : EDIPUCRS, 2008.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL E HUMANO DA REGIÃO AMAZÔNICA (Idahra). **Estatuto**. Palmas : Arquivo institucional: 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2016. Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, n. 36. 146 p. ISSN 1516-3296. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98965.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2022.

PALMAS. Secretaria Municipal de Educação. Centro Municipal de Educação Infantil João e Maria. **Projeto Político Pedagógico**. Palmas: Semed, 2022.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAYRARGUES, P. P. (coord.). **Identidades da educação ambiental brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

NUNES FILHO, F. A.; *et al.* **Educação ambiental entre gerações**: a oralidade como instrumento construtor de opiniões. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 7, n. 9, 2021. ISSN: 2525-8761 DOI:10.34117/bjdv7n9-269 . Disponível em: <https://brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/36042/pdf>. Acesso em: 6 mar. 2022.

OLIVEIRA, Z. M. R. **Educação Infantil**: muitos olhares. São Paulo: Cortez: 2010.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS/OMS). **Década do Envelhecimento Saudável nas Américas (2021-2030)**. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/decada-do-envelhecimento-saudavel-nas-americas-2021-2030>. Acesso em: 20 mar. 2022.

OSÓRIO, N. B. **Universidade da Maturidade da Universidade Federal do Tocantins**: Uma proposta educacional para o envelhecimento digno e ativo no Tocantins. Palmas: UFT, 2011.

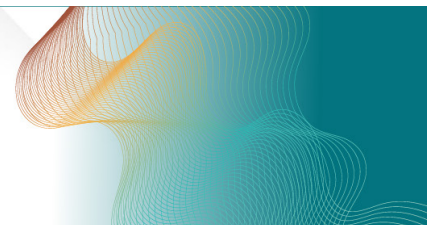
PAPALÉO, M. N.; *et al.* **A quarta idade**: o desafio da longevidade. São Paulo: Editora Atheneu, 2015.

PINTO, T. A.; HATTON-YEO, A.; MARREEL, I. **Guia de Ideias para Planejar e Implementar projetos intergeracionais**. Portugal: Associação Valorização Intergeracional e Desenvolvimento Activo, 2009.

SILVA NETO, L.S.S. **Apoio Social**: velhos da “UMA” em situação de vulnerabilidade em tempo de Covid-19. Revista Observatório: 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS, Universidade da Maturidade. **Nossa História**. Disponível em: <http://sites.uft.edu.br/uma/nossa-historia/>. Acesso em: 20 fev. 2022.

VILLAS-BOAS, S.; *et al.* A educação intergeracional no quadro da educação ao longo da vida: desafios intergeracionais, sociais e pedagógicos. **Investigar em Educação**, v. 2, n. 5, 2016. Disponível em: <https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/5842/1/intergeracionalidade%20SVB%20AO%20NR.pdf>. . Acesso em: 17 jun. 2024.



# Memória, Esquecimento e Monumentos da Barbárie: reflexões a partir de Bristol

*Memory, Oblivion and Monuments of Barbarism: Reflections from Bristol*

*Memoria, Olvido y Monumentos de Barbarie: reflexiones desde Bristol*

Lara Ferreira Lorenzoni<sup>1</sup>

Thais Cairo Souza Lopes<sup>2</sup>

## RESUMO

O presente estudo tem como objetivos discutir a memória como direito fundamental, a construção da identidade e também o seu caráter político; traçar o problema da identificação afetiva com o vencedor, com base nas reflexões de Walter Benjamin, em se tratando da tese VII da obra “Teses sobre o conceito de história”; colocar a derrubada da estátua de Edward Colston, em Bristol (Inglaterra) dentro desse contexto de lutas políticas e de necessário acerto de contas com o passado pelo olhar dos oprimidos. Como metodologia de pesquisa, utilizou-se a investigação bibliográfica para a análise dos conhecimentos primários, a partir da aplicação do método dedutivo, o qual parte de premissas, maior e menor, para se chegar à conclusão. Assim, o trabalho destina-se ao exame da derrubada da estátua de Bristol no contexto mais amplo da milenar luta por identidade, reconhecimento e memória, que, na historiografia benjaminiana, deve se dar nos termos daquilo do que foi deixado para trás na passarela dos fatos pela marcha dos vencedores.

**Palavras-chave:** *Memória; Walter Benjamin; História; Estátuas; Bristol.*

## ABSTRACT

The present study aims to discuss memory as a fundamental right, as a construction of identity and also its political character; outline the problem of emotional identification with the winner, based on the

<sup>1</sup> Doutoranda em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (bolsa FAPES). Mestre em Direito Processual pela Universidade Federal do Espírito Santo (bolsa FAPES), com ênfase em Direito Processual Penal e História do Direito e estágio-docência em História do Direito. Especialista em Direito Penal e Direito Processual Penal. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo. Advogada. E-mail: lalorenzoni7@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7356-3806>.

<sup>2</sup> Discente da Pós-Graduação em Gestão e Governança no Ministério Público da Escola Superior do Ministério Público do Tocantins. Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória/ES. Especialista em Estado de Direito e Combate à Corrupção pela ESMAT/UFT. Especialista em Docência do Ensino Superior pela Faculdade 2 de Julho/BA. Especialista em Ciências Criminais pela Universidade Jorge Amado/BA. Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Tocantins. Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Salvador/Bahia. E-mail: thaiscs120@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5135-8761>.

reflections of Walter Benjamin, in the case of thesis VII of the work “Theses on the concept of history”; place the toppling of the statue of Edward Colston, in Bristol (England) within this context of political struggles and a necessary reckoning with the past through the eyes of the oppressed. As a research methodology, bibliographical research was used to analyze primary knowledge, based on the application of the deductive method, which starts from premises, major and minor, to reach the conclusion. Thus, the work aims to examine the toppling of the Bristol statue in the broader context of the ancient struggle for identity, recognition and memory, which, in Benjamin's historiography, must take place in terms of what was left behind on the catwalk of facts for the march of the victors.

**Keywords:** *Memory; Walter Benjamin; History; Statues; Bristol.*

## RESUMEN

El presente estudio tiene como objetivos discutir la memoria como derecho fundamental, como construcción de identidad y también su carácter político; esbozar el problema de la identificación emocional con el ganador, a partir de las reflexiones de Walter Benjamin, en el caso de la tesis VII del trabajo “Tesis sobre el concepto de historia”; Situar el derrocamiento de la estatua de Edward Colston, en Bristol (Inglaterra) en este contexto de luchas políticas y de necesario ajuste de cuentas con el pasado a través de los ojos de los oprimidos. Como metodología de investigación se utilizó la investigación bibliográfica para analizar los conocimientos primarios, basándose en la aplicación del método deductivo, que parte de premisas, mayores y menores, para llegar a la conclusión. Así, el trabajo pretende examinar el derribo de la estatua de Bristol en el contexto más amplio de la antigua lucha por la identidad, el reconocimiento y la memoria, que, en la historiografía de Benjamin, debe tener lugar en términos de lo que quedó atrás en la pasarela de los hechos para la marcha de los vencedores.

**Palabras clave:** *Memoria; Walter Benjamín; Historia; Estatuas; Bristol.*

## Introdução

O presente estudo tem por objeto a memória e suas diversas formas de manifestação, com especial enfoque nos chamados monumentos-relíquia, isto é, homenagens a feitos e figuras históricas específicos.

Num primeiro momento, demonstra-se que a memória, enquanto direito fundamental, consiste não apenas no armazenamento de lembranças, mas, sobretudo, na construção e afirmação de identidades – identidade individual ou identidade de um povo. A memória coletiva encontra-se no campo político, com deliberações acerca do que lembrar e do que esquecer, gerando processos de identificação e desidentificação. Caracteriza-se, essencialmente, por uma disputa de poder, e os monumentos históricos estão sujeitos a ser objeto dessa contenda.

Em seguida, tratou-se da identificação afetiva com o vencedor, a partir da filosofia de Walter Benjamin. Na esteira do autor, colocou-se a necessidade de “escovar a história a contrapelo”, ou seja, percebê-la da perspectiva dos oprimidos, daqueles que padeceram e não tiveram a oportunidade de contar sua versão. Nessa senda, observa-se que, em todo o mundo, jazem imensuráveis homenagens a torturadores, saqueadores, escravizadores

e assassinos. Para Benjamin, é preciso opor-se a essa tradição, que é um instrumento das classes dominantes.

Por fim, tratou-se do acontecido em Bristol, na Inglaterra, em junho de 2020, ocasião em que a estátua de um conhecido escravocrata foi posta ao chão, depredada e arremessada em um rio por militantes antirracistas. O episódio, consumado no rasto do movimento ativista “black lives matter”, levanta sérias reflexões acerca do que merece ser lembrado, frente a pautas políticas engendradas nessa primeira metade do século XXI.

Tomando por base tais questões, o presente trabalho tem como objetivos discutir a memória como direito fundamental, como construção da identidade e também o seu caráter político; traçar o problema da identificação afetiva com o vencedor, com base nas reflexões de Walter Benjamin, em se tratando da tese VII da obra “Teses sobre o conceito de história”; colocar a derrubada da estátua de Edward Colston, em Bristol (Inglaterra) dentro desse contexto de lutas políticas e de necessário acerto de contas com a história pelos vencidos.

Como metodologia de pesquisa, utilizou-se, primeiramente, a investigação bibliográfica como fonte de conceitos essenciais para a construção de um conhecimento capaz de promover uma análise crítica acerca do tema proposto. Para isso, buscaram-se fontes secundárias, especialmente em publicações, como livros e artigos científicos e jornalísticos que abarcam a questão. Elegeu-se o método dedutivo, o qual “[...] tem o propósito de explicar o conteúdo das premissas [...]”, de maneira que “[...] os argumentos dedutivos ou estão corretos ou incorretos [...]” (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 92). Na metodologia adotada, por meio da dedução, extrai-se uma conclusão lógica a partir de uma premissa menor e de uma premissa maior.

Assim, o presente trabalho destina-se ao exame da derrubada da estátua de Bristol no contexto mais amplo da milenar luta por identidade, reconhecimento e memória, que, na historiografia benjaminiana, deve se dar nos termos daquilo do que foi deixado para trás na passarela dos fatos pela marcha imponente dos vencedores.

## 1. A Memória enquanto Direito Fundamental e afirmação de identidades

Como ensina Fabiana Santos Dantas, a memória pode ser descrita enquanto “o processo seletivo de retenção e utilização contínua de ideias, impressões, imagens, conhecimentos e experiências adquiridos e vividos anteriormente” (DANTAS, 2008, p. 44).

Ao passo que a memória individual traduz-se na aptidão, genética e fisiologicamente determinada, de cada ser humano guardar as experiências vividas, a memória coletiva (ou memória social) consubstancia-se pelo compartilhamento de informações e tradições numa dada sociedade quanto a relatos, documentos, datas, lugares, pessoas e mitos fundadores essenciais para aquela coletividade (DANTAS, 2008, p. 46). O mito, aqui, é fundador.

[...] no sentido da antiga idéia romana da *fundatio*, ou seja, da construção da origem e de sua ligação perpétua com o presente, dando-lhe forma e sentido. Mito em duas acepções: na antropológica (solução imaginária de tensões e conflitos que não podem ser resolvidos no real) e na psicanalítica (construção imaginária que recalca os conflitos para poder repeti-los incessantemente sob a forma de sintomas) (CHAUÍ, 1995, p. 78).

Logo, o imaginário social é repleto de crenças que o sustentam e conferem coesão e contextualização internas para que uma determinada civilização se perpetue. A memória coletiva é, dessarte, uma representação comum do passado por toda uma comunidade (ROUSSO, 2006, p. 95).

Um direito fundamental, além de uma previsão normativa (aspecto formal), pressupõe uma necessidade protetiva dentro do espaço social em que vigora, pelo que se pode depreender que esses direitos “constituem os principais valores de uma sociedade” (FRANCISCHETTO; PINHEIRO, 2019, p. 379). Ressalta-se que o rol previsto na Constituição Federal de 1988 nesse tocante não é taxativo, pois novas demandas e prioridades sociais podem surgir com o decurso do tempo (FRANCISCHETTO; PINHEIRO, 2019, p. 379).

No entendimento esposado por Dimoulis e Martins (2011, p. 49), os direitos fundamentais têm o desiderato de “limitar o exercício do poder estatal em face da liberdade individual”. Com base nesse raciocínio, Francischetto e Pinheiro (2019) elaboram que a sapiência dos acontecimentos pretéritos de um povo é de suma relevância para a consolidação de sua democracia, visto que as novas gerações necessitam conhecer e reconhecer os arbítrios protagonizados pelo Estado no passado que geraram os mecanismos de contenção de poder no presente, garantindo-se a sobrevivência destes.

Como enfatiza Antônio Leal de Oliveira (2017), o esquecimento garante a perpetuação do sofrimento dos oprimidos, ao se obliterar a memória dos que sofreram, com isso, há a permanência da opressão por meio de uma violência perene e contínua. Significa dizer, a dor passada precisa ser sentida, necessita ser constantemente lembrada, a fim de que não se repita no presente, gerando um processo de luto, pois há feridas simbólicas que pedem uma cura (RICOEUR, 2007, p. 92). Além disso, “[...] a lembrança não se refere apenas ao tempo: ela também requer tempo – um tempo de luto” (RICOEUR, 2007, p. 87).

Inegável o papel da memória na resistência à tirania do poder pelas vítimas da história e sua conseqüente categorização jurídica nos termos de um direito fundamental, portanto.

Partindo-se da constatação de que “consciência e memória são uma única e mesma coisa, independentemente de um suporte substancial” (RICOEUR, 2007, p. 116), tem-se que a formação da consciência do “si” e do “nós” depende da constituição de memória. Assim, “com ajuda da consciência, é possível apropriar-se de episódios anteriores da vida e integrá-los em um *self*” (ASSMANN, 2011, p. 108).

Ademais, a identidade está em permanente tensão com seu contraponto: a diferença (RICOEUR, 2007, p. 116). Desse modo, o que liga os diversos indivíduos à noção de “nós”

é a “estrutura conectiva” de um saber e uma imagem de si que repousam, por um lado, sob regras e valores comuns e, por outro, sobre a lembrança do passado habitado em comum” (OLIVEIRA, 2017, p. 33). Nesse sentido,

[...] como memória entende-se, primeiramente, um fenômeno puramente interno, localizado no cérebro do indivíduo e que é examinado pela fisiologia cerebral, pela neurologia e psicologia, mas não pela história das civilizações. Entretanto, aquilo que a memória contém, a forma como ela organiza seus conteúdos e o tempo em que pode conservá-los, são temas que dependem, em larga medida, mais dos aspectos externos, ou seja, sociais e culturais, do que da capacidade e do controle interno que possuem (OLIVEIRA, 2017, p. 33).

Embora uma memória de grupo não disponha de qualquer base orgânica, sendo impensável em sentido literal, ela não é meramente metafórica. Por trás da memória coletiva (ou memória cultural), não há alma coletiva ou espírito coletivo; o que há são os signos e símbolos socialmente constituídos, por meio dos quais o indivíduo toma parte da memória comum (ASSMANN, 2011, p. 145).

É preciso fazer uma separação conceitual entre memória como armazenamento e memória como recordação. O armazenamento pretende conter numa base de dados (seja pela memorização humana, seja por meio de arquivos físicos ou computacionais), uma conexão exata entre o *input* e o *output*, isto é, entre o que se depositou e o que se lembrará ou se dirá acerca daquilo em qualquer ocasião em que seja necessário acessá-lo. Já a recordação procede de forma reconstrutiva: ao resgatar as informações contidas, sempre ocorre uma deformação, uma distorção, ou seja, toda vez em que acontece, há uma nova atribuição de valor e de sentido conforme o que se está vivenciando no presente, de modo que aquele evento pretérito é a todo o tempo ressignificado. Nas palavras de Canabarro e Flores:

[...] a Memória não é uma reprodução pura e estática. O mais improvável é a ocorrência de uma recordação exata. Geralmente ela é o resultado de uma construção, que com o tempo pode sofrer mudanças, conter omissões, distorções e simplificações, em face de interesses, sentimentos e experiências da vida cotidiana [...] Recordação e criação são aspectos presentes no processo de elaboração da Memória (CANABARRO; FLORES, 2018, p. 153).

Disso decorre que, no intervalo de latência entre uma rememoração e outra, as lembranças não estão guardadas em um repositório seguro – estão invariavelmente sujeitas a um processo de transformação (ASSMANN, 2011).

Como afirma Aleida Assmann,

[...] indivíduos e culturas constroem suas memórias interativamente através da comunicação por meio da língua, de imagens e de repetições ritualísticas, e organizam suas memórias com o auxílio de meios de armazenamento externos e práticas culturais. Sem estes não é possível construir uma memória que transponha gerações e épocas — o que significa também que a constituição da memória se modifica com o estado oscilante de desenvolvimento dessas mídias. As mídias tecnológicas compreendem sistemas de escrita — no sentido mais amplo do termo — que, desde o século XIX, não conservam somente material linguístico, mas também imagens e, adicionalmente, a partir do século XX, vozes e sons (ASSMANN, 2011, p. 24).

Da passagem, apreende-se que, por meio da linguagem, da comunicação interativa, com o uso da língua, das imagens e de repetições ritualísticas, é possível haver uma identidade comum, um espaço abstrato de memória, realizando-se uma rememoração

coletiva do passado no presente, de forma que, para se saber o que se é, é preciso se lembrar constantemente do que se foi. Nelson Camatta Moreira (2010) faz uma análise crítica específica dessa formação identitária, ao propor que, no Brasil:

[...] a questão da construção de identidades cidadãs é precária para a enorme parcela da sociedade, na medida em que o reconhecimento igual vem sendo historicamente negado a todos aqueles que não estiverem inseridos no (vantajoso para alguns) ‘processo modernizador’ brasileiro, ou seja, a uma numerosa parcela da população. E a imagem de inferioridade internalizada na identidade de enorme parcela de indivíduos brasileiros contribuiu para a formação (e constante renovação) de um imenso contingente de subcidadãos (MOREIRA, 2010, p. 200).

A memória é, por tudo isso, não só o resgate de lembranças do que supostamente aconteceu, nem um mero armazenamento de dados do passado. A memória é construção e afirmação de identidades – identidade individual ou identidade de um povo. Em se tratando de memória coletiva, carrega uma dimensão inexoravelmente política, com deliberações acerca do que lembrar e do que esquecer, sendo que a fronteira entre a lembrança e o esquecimento não é fixa e pode ser realocada consoante as ressignificações no presente dos fatos transcorridos no passado, com capacidade de gerar processos de identificação e desidentificação que separem vencedores e vencidos, cidadãos e não-cidadãos. Em síntese, a memória é, acima de tudo, um espaço de disputa pelo poder.

## 1.1 Monumentos e Memória

Para que exista, a memória coletiva precisa estar suportada em mídias, que são protegidas por portadores materiais, como monumentos, memoriais, museus e arquivos, tudo guiado por uma política específica de recordação e esquecimento (ASSMANN, 2011, p. 19). No que se refere especificamente aos monumentos, tem-se que:

[...] os acontecimentos e feitos realizados em um passado grandioso, porém obscuro, exigem validação por meio de locais e objetos. As relíquias que têm essa função de validação ganham o status de ‘monumentos’

[...]

Os monumentos-relíquias têm, assim, a tarefa de conectar o presente real com os acontecimentos dessa antiguidade maravilhosa, agindo como pontes sobre o abismo do esquecimento, citado ocasionalmente por elas (ASSMANN, 2011, p. 60).

Nesse aspecto, “as pirâmides do Egito, o Coliseu são belos *monumentos* da grandeza dos reis do Egito, da república romana” (CHOAY, 1999, p. 17, grifo da autora). Não obstante, Françoise Choay adverte que, além dos monumentos-relíquia, existem os chamados monumentos históricos. Esses não foram inicialmente feitos nem pensados para se tornarem um destino memorial, mas acabaram adquirindo esse papel devido à sua força enquanto locais de testemunho da história. É o caso de prédios antigos que são tombados pelo poder público, por exemplo. Um dos exemplares mais famosos é o campo de concentração de Auschwitz, no sul da Polônia. O maior símbolo do Holocausto, após a Segunda Grande Guerra, converteu-se num lugar de visita para cidadãos locais e turistas, isto é, espaço de rememoração das atrocidades cometidas pelo Terceiro Reich. Aqui, vale replicar as palavras da autora, ao aduzir:



[...] as sociedades actuais desejaram conservar viva, para as gerações futuras, a recordação do genocídio do povo judeu na Segunda Guerra Mundial. Melhor do que os símbolos abstractos ou imagens realistas, melhor do que fotografias, são os próprios campos de concentração, parte integrante do drama comemorado, com as suas barracas e câmaras de gaz, que se tornaram monumentos (CHOAY, 1999, p. 21).

A partir dessas considerações iniciais, questiona-se: o que são, enfim, monumentos? A etimologia da palavra dá conta de que o termo advém do latim, *monumentum*, que é derivado de *monere* (advertir, recordar). Indo mais a fundo na origem do seu significado, tem-se que o sentido do termo remete ainda a mausoléu, uma das analogias possíveis a museu (FREIRE, 1997, p. 94). Resgatando a etimologia do termo mausoléu, por sua vez, encontra-se:

[...] ‘mausoléu=mausolu=sepulcro suntuoso (séc. XVI). Do latim mausoleum, derivado do grego - Mausolos, rei de Cária, cuja viúva, Artemísia, mandou erigir-lhe um túmulo em Alicarnasso, em 353 a.C., o qual, mais tarde, foi considerado uma das sete maravilhas do mundo’ (CUNHA *apud* FREIRE, 1997, p. 94).

Complementa Cristina Freire (1997, p. 94) com “o sentido de monumento liga-se, portanto, desde sua origem, a uma relação entre morte e maravilhamento, categorias inerentes também aos museus”. Em Roma, o *monumentum* tendia a se moldar em dois sentidos, apresentando-se ora enquanto obra comemorativa de arquitetura ou de escultura (arco de triunfo, coluna, troféu, pórtico), ora como acervo funerário (LE GOFF, 1990, p. 536). Dessarte, constata-se que são objetos, desde sua origem, relacionados à estética e à história (FREIRE, 1997, p. 94-95). Na Antiguidade, para se apagar a memória, necessariamente os monumentos deveriam ser destruídos, prática denominada de *damnatio memoriae*, sobre a qual esclarece Le Goff:

[...] o senado romano, angariado e por vezes dizimado pelos imperadores, encontra uma arma contra a tirania imperial. É a *damnatio memoriae*, que faz desaparecer o nome do imperador defunto dos documentos de arquivo e das inscrições monumentais. Ao poder pela memória responde a destruição da memória (LE GOFF, 1990, p. 443).

Cristina Freire (1997, p. 95) indica que, na história da humanidade, não faltam exemplos de dilapidações de monumentos públicos no intuito de apagamento de memórias, como a destruição dos bustos de Lênin por ocasião da queda do regime soviético no final da década de 1980.

Importa ressaltar que os monumentos não se tratam de informações neutras na paisagem de uma cidade, mas sim, de objetos de extremo valor afetivo que jazem em locais escolhidos para servirem de exercício à memória viva pelo recurso da emoção (CHOAY, 1999, p. 16). Detém-se aqui, pois, ao conceito de monumento como *res publica*, significa dizer, “algo, uma coisa, que está em exposição na cidade” (FREIRE, 1997, p. 90).

Logo, os monumentos têm esse desiderato de realizar uma intervenção na memória, intervenção essa que não é axiologicamente neutra. Ele faz uma convocação do passado, porém, não se trata de um passado qualquer: é um passado selecionado, que deve vibrar com as emoções e cores do presente, de maneira que contribua para preservar a identidade de uma comunidade nacional, étnica, religiosa, familiar ou tribal (CHOAY, 1999, p. 16).

De mais a mais, eles servem para “apaziguar a angústia da morte e da aniquilação”, sendo “uma defesa contra o traumatismo da existência, dispositivo de segurança” (CHOAY, 1999, p. 16). Essas peças sagradas de rememoração são combatentes do esquecimento, desafiam a entropia e a ação dissolvente do decorrer dos anos; nos seus diferentes gêneros e formas (túmulo, templo, coluna, arco de triunfo, estrela, obelisco, totem), fornecem conforto, sossego e segurança ao garantir as origens e reafirmar de onde se veio (e, com isso, onde se está e para onde se vai) (CHOAY, 1999, p. 16).

Portanto, “[...] a sua relação com o tempo vivido e com a memória, noutras palavras, a sua *função antropológica*, constitui a essência do monumento” (CHOAY, 1999, p. 16, grifo da autora). Por isso, aduz Jacques Le Goff, “o monumento tem como características o se ligar ao poder de perpetuação, voluntária ou involuntária, das sociedades históricas (é um legado à memória coletiva)” (LE GOFF, 1990, p. 537).

Isso não significa que os monumentos não estejam expostos às injúrias do tempo. A desafetação e o desuso podem ocorrer. A escolha pela conservação ou destruição dependerá sempre de como aquela comunidade que os rodeia os percebem num determinado espaço-tempo, podendo-se chegar até mesmo à derrubada daqueles. Segundo Cristina Freire, muitos são os motivos que levam os monumentos a serem retirados de seus lugares de origem:

[...] as alterações nas orientações políticas fazem desabar cabeças e derreter bustos que não mais sejam significativos dos valores a serem cultuados. A peça tem aí valor ritual bastante evidente, a destruição é também um gesto ritual: o reconhecimento negativo de seu valor (FREIRE, 1997, p. 252).

Ora, se a definição de um grupo social se dá a partir do que é lembrado e esquecido em conjunto, a reformulação da identidade significa reorganização da memória, o que vale tanto para a comunidade quanto para indivíduos. Essa transformação se reflete numa revisão dos livros de história, na renomeação de prédios públicos e praças e, igualmente, na profanação ou destruição de monumentos (ASSMANN, 2011, p. 70).

## 2. A Teoria da Memória em Walter Benjamin

O pensador judeu alemão do início do século XX, Walter Benjamin, em seus últimos escritos realizados pouco antes de sua morte, intitulados “Sobre o conceito de história”, elenca treze teses de orientação ao pensamento histórico. Escritas sob o impacto do pacto de agosto de 1939 entre Hitler e Stalin<sup>3</sup>, as teses benjaminianas abordam não apenas o devir histórico enquanto tal, mas carregam uma profunda reflexão crítica dos discursos a respeito da história (ou das histórias), que, por sua vez, são inseparáveis de uma certa práxis (GAGNEBIN, 1987, p. 8-9).

Benjamin dedica uma passagem especialmente à memória histórica e aos seus “documentos da cultura”. Trata-se da tese VII, a saber:

<sup>3</sup> O Pacto Germano-Soviético de não-agressão ou Pacto Ribbentrop-Molotov (nomes dos ministros das relações exteriores dos dois países) foi o acordo secreto feito entre Alemanha e União Soviética durante a Segunda Guerra Mundial. Firmado em 27 de agosto de 1939, definiu que a URSS não interferiria nas pretensões nazistas de ocupação da Polônia, desde que a Alemanha não intervisse na expansão soviética na região do Báltico (PAZZINATO & SENISE, 2002, p. 278).

[...] ao historiador que quiser reviver uma época, Fustel de Coulanges recomenda banir de sua cabeça tudo o que saiba do curso ulterior da história. Não se poderia caracterizar melhor o procedimento com o qual o materialismo histórico rompeu. É um procedimento de identificação afetiva. Sua origem é a indolência do coração, a acedia, que hesita em se apoderar da imagem histórica autêntica que lampeja fugaz. Para os teólogos da Idade Média ela contava com o fundamento originário da tristeza. Flaubert, que bem a conhecera, escreve: ‘Peu de gens devineront combien il a fallu etre triste pour ressusciter Carthage’. A natureza dessa tristeza torna-se mais nítida quando se levanta a questão de saber com quem, afinal, propriamente o historiador do Historicismo se identifica afetivamente? A resposta é, inegavelmente: com o vencedor. Ora, os dominantes de turno são os herdeiros de todos os que, algum dia, venceram. A identificação afetiva com o vencedor ocorre, portanto, sempre, em proveito dos vencedores de turno. Isso diz o suficiente para o materialismo histórico. Todo aquele que, até hoje, obteve a vitória, marcha junto no cortejo de triunfo que conduz os dominantes de hoje [a marcharem] por cima dos que, hoje, jazem por terra. A presa, como sempre de costume, é conduzida no cortejo triunfante. Chamam-na bens culturais. Eles terão de contar, no materialismo histórico, com um observador distanciado, pois o que ele, com seu olhar, abarca como bens culturais atesta, sem exceção, uma proveniência que ele não pode considerar sem horror. Sua existência não se deve somente ao esforço dos grandes gênios, seus criadores, mas, também, à corveia sem nome de seus contemporâneos. Nunca há um documento da cultura que não seja, ao mesmo tempo, um documento da barbárie. E, assim como ele não está livre da barbárie, também não o está o processo de sua transmissão, transmissão na qual ele passou de um vencedor a outro. Por isso, o materialista histórico, na medida do possível, se afasta dessa transmissão. Ele considera como sua tarefa escovar a história a contrapelo (LÖWY, 2005, p. 70).

Aqui, Walter Benjamin faz uma dura crítica ao historicismo, isto é, à historiografia burguesa, oriunda da “grande tradição acadêmica de Ranke a Dilthey, que pretenderia revisar o passado através de identificação afetiva do historiador com o seu objeto” (GAGNEBIN, 1987, p. 8-9). A identificação a que se refere é com os vencedores, aqueles que obtiveram êxito sob os cadáveres e escombros de outros. Explica o professor espanhol Reyes Mate que “o que seduz o historiador atual quando olha para o passado é o brilho, o que triunfou. Isto é, temos empatia com o vencedor. Assim reage o homem em geral” (MATE, 2011, p. 174).

Escovar a história a contrapelo significa, pois, “a recusa em se juntar, de uma maneira ou de outra, ao cortejo triunfal que continua, ainda hoje, a marchar sobre aqueles que jazem por terra” (LÖWY, 2005, p. 73). Nesse ponto, sintetiza Reyes Mate: “Nosso presente está construído sobre os vencidos, que são a herança oculta” (MATE, 2008, p. 23).

Simbolicamente, o cortejo dos vencedores é representado por documentos da cultura, que também se manifestam na forma de monumentos-relíquia. O Arco de Tito, em Roma, por exemplo, estampa a vitória dos romanos contra a sublevação dos Hebreus e, no seu interior, mostra claramente os soldados romanos transportando os espólios capturados no Templo de Jerusalém. Note-se que a civilização é constantemente elevada com fulcro em atos de barbárie enleados em saques, torturas e assassinatos. Por isso, “Os Arcos de Triunfo são um exemplo notável de documentos da cultura que são, ao mesmo tempo, e indissolúvelmente, documentos da barbárie que celebram a guerra e o massacre. (LÖWY, 2005, p. 75).

Ao levar-se em conta como se formaram os bens culturais da humanidade, o espanto é inevitável, pois

[...] vemos que uma parte foi expropriada e a outra criada por eles mesmos, mas em cima das costas de escravos anônimos, razão pela qual não há um só documento da cultura que não seja também da barbárie. E se a produção e a aquisição foram bárbaras e violentas, também o será a transmissão (MATE, 2011, p. 175).

Assim, há uma infinidade de obras de prestígio produzidas pela “corveia sem nome dos oprimidos”, como as pirâmides do Egito, construídas por escravos hebreus e o Palácio da Ópera, erguido no império de Napoleão III pelos operários vencidos em junho de 1848, concluindo-se que “as grandes obras de arte e de civilização [...] somente podem ser feitas à custa dos sofrimentos e da escravidão da multidão” (LÖWY, 2005, p. 75).

Quando não se está representando patentemente esse sofrimento (como no Arco de Tito), ele encontra-se contido em cada peça, em cada tijolo do todo monumental pelo sangue e o suor dos escravos inominados que o puseram de pé. Na perfeita descrição de Tadeusz Borowski, em “Nosso lar é Auschwitz”.

Os objetos sensíveis não são o reflexo de nenhuma ideia, mas o resultado do suor e do sangue dos homens. Fomos nós que construímos as pirâmides, que extraímos o mármore e as pedras das estradas imperiais, fomos nós que remamos nas galeras e puxamos arados, enquanto eles escreviam diálogos e dramas, justificavam suas intrigas com poder, lutavam pelas fronteiras e pelas democracias (BOROWSKI *apud* MATE, 2011, p. 183).

Há, ainda, os documentos de cultura que, mesmo não representando fielmente (pela direta representação) ou organicamente (pela construção de mãos subalternas) a opressão que lhes é inerente, são documentos de barbárie. Isso porque, ainda que feitos por artistas escultores e figurando sob égide de aparente inofensividade na paisagem urbana, indiretamente, ostentam opressões sociais de classe, gênero, etnia, cor etc, de maneira silenciosa e naturalizada.

Os heróis oficiais têm seus títulos e imagens perpetuados no atravessar dos séculos: seus nomes estão em ruas, praças, cidades, escolas, universidades, departamentos, batalhões, fóruns, tribunais e prédios públicos e particulares em geral. Seus rostos e compleições físicas jazem eternamente na forma de estátuas, bustos, moedas e medalhas. Frequentemente, homens brancos, ricos, colonizadores e senhores de escravos compõem o pano de fundo das cidades onde vive uma grande massa de mulheres, negros, indígenas e pobres. Estes, por sua vez, compõem a margem, são os não-vencedores, os oprimidos; significa dizer: aqueles que “vivem permanentemente em estado de exceção, isto é, privados do direito” (MATE, 2008, p. 26).

A título de exemplo, de tais homenagens monumentais aos triunfadores da história, no Brasil, têm-se: em Goiânia e São Paulo, respectivamente, as estátuas dos bandeirantes Bartolomeu Bueno da Silva e Manuel de Borba Gato, que saquearam aldeias, escravizaram e mataram indígenas; a estátua em homenagem ao ditador Emílio Garrastazu Médici, em Cuiabá; também em São Paulo, encontra-se o monumento ao Coronel Luís Alves de Lima e Silva (Duque de Caxias), figura imperialista e escravocrata designada como Presidente e Comandante das Armas da Província para conter a revolta da Balaiada (1838-1841), no

Maranhão, liderada por escravos e trabalhadores. Com força desproporcional, a retaliação de seu exército gerou, ao todo, dez mil mortos (ARTE QUE ACONTECE, 2020).

Essas são apenas algumas amostras. Não só no Brasil, mas no mundo inteiro, estão espalhadas imensuráveis homenagens a torturadores, saqueadores, escravizadores e assassinos. Na perspectiva de Benjamin, é preciso opor-se a essa tradição, que é um instrumento das classes dominantes. É preciso escovar a história cultural a contrapelo, isto é, “considerá-la do ponto de vista dos vencidos, dos excluídos, dos párias” (LÖWY, 2005, p. 79).

É necessário negar veementemente qualquer identificação afetiva com o agressor que venceu. Igualmente, é preciso resistir e lembrar a dor daqueles que sofreram no passado. Lembrar de uma maneira não apenas apreciativa, mas transformar o luto em luta, fazendo valer as vidas que foram interrompidas e o sangue que fora derramado. Ensina Reyes Mate: “O triunfador sabe que, como dizia Nietzsche, ‘para ser feliz, há que esquecer’, porém esse esquecimento, ainda que lhe faça feliz, não lhe faz verdadeiro” (MATE, 2008, p. 34). Outrossim, nas palavras do mestre, o dever de memória “obriga a pensar de novo a política, a moral, a estética e também a epistemologia, levando em conta a memória da barbárie” (MATE, 2008, p. 27).

Absolutamente necessário, pois, lembrar do que “não” aconteceu, perscrutar na lata de lixo dos eventos a não-notícia, o não-fato. Lembrar, aqui, é exercitar a empatia por aqueles que padeceram, a fim de jamais permitir que a aflição pretérita caia no obscuro apagamento da indignidade histórica, relegada a um não-lugar referencial. A bússola do passado a se utilizar na construção do presente deve ser exatamente essa: a dos que lutaram e perderam; dos que foram escravizados e não tiveram voz; dos torturados e esquecidos; da multidão sem nome que subsiste no subsolo fático; jamais a do agressor, do colonizador, daquele que, imbuído por um sentimento de superioridade, escravizou, estuprou, matou, enfim, se impôs pela bruta força.

Nesse prisma, para o poeta da realidade Walter Benjamin, é imprescindível vasculhar os vestígios utópicos secretos contidos no cerne da história e das obras de cultura tradicionais. O historiador benjaminiano é aquele que revolve o que ficou para trás no assoalho pelo qual passou a marcha vencedora, “resgatando dessa enorme reserva de dejetos possibilidades latentes de redenção” (MATE, 2011, p. 185). Afinal, profetiza Eduardo Galeano (2019, p. 25), “a pobreza não está escrita nas estrelas, o subdesenvolvimento não é fruto de um obscuro desígnio de Deus” e “a ordem é a diuturna humilhação das maiorias, mas sempre é uma ordem – a tranquilidade de que a injustiça siga sendo injusta e a fome faminta”. É exatamente contra essa ordem de coisas que é preciso se levantar incansavelmente, na perspectiva de Benjamin.

Nessa batalha contra os fatos instituídos, há uma tensão permanente entre preservação do patrimônio cultural e seu momento destruidor: “somente quebrando a concha reificada da cultura oficial, os oprimidos poderão tomar posse desse molusco crítico/utópico”, na leitura de Michael Löwy (2005, p. 80).

Essa destruição já ocorreu e ocorre de forma literal ao longo do curso da humanidade. Além do que fora feito com os já mencionados bustos de Lênin no fim da Guerra Fria, conta-se que, em 1992, uma multidão de indígenas, sob o comando dos zapatistas do Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN), assolou a escultura do conquistador espanhol Diego de Mazariega, no centro de San Cristobal de las Casas, capital de Chiapas, no México (LÖWY, 2005, p. 79).

Em 2003, na conjuntura da Guerra ao Iraque, a estátua do ditador Saddam Hussien foi levada ao chão por uma multidão local enfurecida, com o auxílio de soldados americanos (BBCBRASIL.COM, 2003).

Mais recentemente, em junho de 2020, a figura do confederado Jefferson Davis foi abatida em Richmond, na Virgínia, nos Estados Unidos (LEAL, 2020), bem como, em ocasião mais marcante, houve a derrubada da estátua do escravocrata britânico Edward Colston, em Bristol, na Inglaterra (G1.GLOBO.COM, 2020).

Os episódios supracitados deram-se no contexto de protestos antirracistas que se espalharam em diversos locais do globo após a brutal morte do cidadão afro-americano George Floyd, cruelmente sufocado por um policial de Minneapolis em 25 de maio de 2020. A ação foi gravada e suas imagens rapidamente disseminaram-se pelo mundo, causando amplo horror e indignação.

Sobre isso, melhor discorrer-se-á no tópico seguinte, com especial ênfase ao ocorrido em Bristol, no tocante ao aniquilamento da imagem dos traficantes de escravos Edward Colston, ocasião em que, por todo o exposto, as lições de Walter Benjamin parecem ter florescido e sido postas em prática. Se vivo estivesse, provavelmente, o filósofo judeu não teria se surpreendido com nenhum desses acontecimentos.

### 3. Memória e Esquecimento: As lições de Bristol

#### 3.1 Um ano em que se derrubaram estátuas: memória viva da escravidão

Como amplamente divulgado pela imprensa e mídias sociais, no final de maio de 2020, George Floyd, um americano negro, foi morto durante uma ação policial em Minneapolis, nos Estados Unidos, após ser imobilizado por um oficial que se ajoelhou durante quase nove minutos sobre seu pescoço (G1.GLOBO.COM, 2020).

Em decorrência desse homicídio, manifestações antirracistas percorreram o mundo sob diversas formas. Como mencionado, na cidade de Bristol, na Inglaterra, no início de junho, chegou-se ao ponto em que a estátua do traficante de escravos Edward Colston<sup>4</sup> (1636-1721), que estava em um pedestal desde 1895, foi derrubada e depois jogada em um rio que corta a cidade (G1.GLOBO.COM, 2020).

---

<sup>4</sup> Segundo registros históricos, no século XVII, Edward Colston foi sócio da Royal African Company, empresa britânica responsável pela captura e tráfico de escravos e fez fortuna. Estima-se que ele tenha transportado 84 mil homens, mulheres e crianças negociados como escravos na África ocidental (NOTÍCIAS.R7.COM, 2020).

A estátua do milionário mercador de escravos sempre foi considerada uma homenagem àquele que teria financiado a construção de diversas instituições de ensino e de caridade na cidade. Porém, mais recentemente, seu papel de patrono vinha sendo questionado por sua riqueza derivar, em grande parte, da venda de escravos africanos. Fato é que esse tipo de protesto não ocorreu isoladamente.

Antes mesmo das eclosões antirracistas derivadas do episódio George Floyd, na Universidade de Oxford, no Reino Unido, manifestantes pediram a retirada da estátua de Cecil Rhodes, fundador da antiga colônia britânica da Rodésia, atual Zimbábue. Recentemente e também nos Estados Unidos, tentou-se a retirada do monumento de Cristóvão Colombo localizado no Columbus Circle, no Centro de Nova York, sem sucesso. Na Bélgica, a **Prefeitura da Antuérpia retirou a figura do rei Leopoldo II**, acusado de genocídio durante a colonização belga no Congo. Em São Paulo, grupos organizados pedem a destruição da imagem de Borba Gato, bandeirante acusado de escravizar negros e índios (PORTOCANAL.SAPO.PT, 2015; NOTÍCIASR7.COM, 2020; G1.GLOBO.COM, 2020 e TAB.UOL.COM, 2020).

Observa-se que o financiamento da escravidão percorreu diversos setores. Assim, tem-se o banqueiro e mecenas florentino Lourenço de Médici, que, além de patrocinar grandes artistas da Renascença Italiana, como Michelangelo, Ghirlandaio e Botticelli, financiou expedições do rei Dom João II à costa da África. Já o banqueiro genovês Antoniotto Usodimare adquiria cativos na foz do rio Gâmbia para o infante Dom Henrique (GOMES, 2019, p. 104).

O primeiro grande traficante inglês, John Hawkins, teve como sócia a rainha Elizabeth, mecenas do poeta William Shakespeare. Em 1660, foi criada em Londres a *Company of Royal Adventures of England Trading with Africa* (*Royal African Company – RAC*). A Companhia teve como investidores quatro membros da família real e da nobreza britânica, inclusive o próprio rei Charles. Outra acionista foi a rainha Catarina de Bragança, filha do rei de Portugal, recém-casada com o rei Charles II. Um dos sócios ilustres fora o filósofo britânico John Locke (GOMES, 2019, p.26).

Na Espanha, o rei Fernando, chamado de “Atleta de Cristo” pelo papa Alexandre VI, assinou o primeiro alvará de licença para o transporte de escravos em larga escala para o Império Colonial Espanhol na América (GOMES, 2019, p. 26).

Por sua vez, o Brasil entrou oficialmente na rota dos escravos em 1511, pela Nau Bretoa, de propriedade de Marchionni e Fernando de Noronha, quando atracou em Portugal com uma carga de papagaios, peles de onça-pintada, toras de pau-brasil e 35 índios cativos (GOMES, 2019, p. 105).

Com efeito, muitos desses patrocinadores foram enaltecidos com estátuas. Por exemplo, no Parque das Nações, em Lisboa, na área dos “Heróis do Mar”, consta a estátua de uma mulher feita de bronze, cabelos desgrenhados, pele escura de tom esverdeado e olhar perdido no horizonte, com coroa na cabeça e colar de contas grossas. A placa identifica: Catarina de Bragança, rainha de Portugal e da Inglaterra. Ela foi feita para ser

colocada em frente ao East River, na ilha de Manhattan, nos Estados Unidos; deveria medir 12 metros (perdendo em tamanho apenas para a Estátua da Liberdade, que tem 94 metros), e seria uma comemoração à memória da rainha pela rica e influente comunidade portuguesa nos Estados Unidos. No entanto, os ativistas e organizações do movimento negro norte-americano conseguiram impedir sua instalação denominando-a de “Rainha da Escravidão” (GOMES, 2019, p. 383-391).

### 3.2 O necessário acerto de contas com o passado

É preciso constatar que o colonialismo e o patriarcado, em pleno século XXI, estão vivos e, no momento da crise, se reforçam. Lamentável observar que, primeiramente, ainda há oprimidos hoje e, em segundo lugar, eles são os mesmos de ontem. Aponta Boaventura de Souza Santos (2020), ao comentar a situação mundial sofrida pelo alastramento do vírus da COVID-19, que toda “quarentena é sempre discriminatória” e alguns grupos padecem de especial vulnerabilidade: mulheres, trabalhadores precários/informais/autônomos, trabalhadores da rua, os sem-abrigo ou populações de rua, os moradores nas periferias pobres das cidades, favelas, cortiços e similares, os internados em campos de internamento para refugiados, imigrantes, indocumentados ou populações deslocadas internamente, pessoas com deficiências, pessoas idosas etc (SANTOS, 2020, p.15).

Muitos argumentaram que destruir ou retirar as estátuas é apagar a história ou, até mesmo, atentar contra a cultura daquela sociedade em que se está inserido. Por outro lado, é possível concluir que, como ensina Walter Benjamin, é chegada a hora de contar a história a contrapelo, ou seja, sob a perspectiva dos vencidos. Segundo Raoni Vieira Gomes (2020), “[...] os esquecidos acabam por morrer duas vezes, em vida e já mortos, pois diante do esquecimento das suas mortes, da reificação dos seus corpos, tornam-se meros números” (GOMES, 2020, p. 35).

Escovar a contrapelo é, pois, nadar contra a corrente histórica, conferindo rostos e nomes a esses corpos-números e, mais do que isso, trazê-los à vida a partir da redenção. Significa dizer: fazer valer seu sofrimento passado no presente, lutando contra a estrutura de violência e arbitrariedade de que foram vítimas.

Ora, é sabido que a escravidão dos negros em todo o mundo calçou de diferentes formas o chamado “progresso” das nações e, em muitos países, como o Brasil, deixou como herança um racismo denominado estrutural, o qual consiste na sistemática reprodução de práticas racistas em toda a sociedade, presente em toda a organização política, jurídica e econômica (ALMEIDA, 2018, p. 162).

Enquanto lugares de memória e de homenagem, estátuas foram e precisam ser destruídas, porque elas são símbolos, espaços de poder e de identificação. Com todo o acúmulo de lutas e de reflexões, nos dias de hoje, enaltecer a desumanização pela escravidão de um homem por outro homem é a base do racismo estrutural da sociedade mundial.



A crise da modernidade atingiu o direito fundamental à memória e, talvez, tenha, enfim, chegado a hora do acerto de contas com o passado para que possam ser definitivamente encaradas e superadas as opressões do presente. Logo, importante a

[...] afirmação da memória como alternativa viável à sua superação. Sem, entretanto, nos fartarmos de lembrar, pois, ao lembrar é também fundamental esquecer [...] Ainda, na crítica à historiografia – que não contempla a todos – reside a alternativa de narrar a memória dos vencidos como meio de evitar repetição do passado trágico, que contém em si ruptura com a crença no progresso como indutor de benesses (GOMES, 2020, p. 14-15).

Fazer esse acerto de contas com o passado é reconhecer, nas palavras de Sérgio D. J. Pena (2008, p.3), que “as raças ainda existem como construções sociais”, de modo que o preconceito racial, uma construção, é passível de ser desconstruído.

Em verdade, não há povo ou raça que tenha nascido escravo. A escravidão foi invenção do homem subjugando outros às suas vontades e poder, através da opressão e da restrição da liberdade. É uma triste história, marca indelével da humanidade que precisa ser contada e trazer alguma sensação de redenção, como quer Gomes:

[...] resgatando o passado dos oprimidos, os vencidos poderão saborear a sensação de ter sua história contada, de se sentirem no centro da história, de finalmente gozarem a redenção. [...] Isto põe em xeque toda uma tradição, que se dedicava a contar a história sob a ótica dos vencedores (GOMES, 2020, p. 38).

De tudo isso, conclui-se, escovar a história a contrapelo é contá-la pelo olhar daqueles que foram sistematicamente pisoteados pela marcha triunfal dos vencedores. Algo fundamental para que as sociedades contemporâneas repensem o que se chama de progresso e modernidade, conceitos branco-europeus, e, principalmente, sobre os ossos de quem ocorreu sua pavimentação, às custas de muito sangue, suor e silenciamento.

### 3.3 Memória como ação no presente: A lição de Fanon

Frantz Fanon foi um médico negro martiniquês que, ao sair das Antilhas (território ultramarino francês), sentiu o “peso da melanina” (FANON, 2008, p. 133). Lutou na Segunda Guerra Mundial, estudou psiquiatria e filosofia na França e radicou-se na Argélia, onde dirigia o Departamento de Psiquiatria do Hospital Blida-Joinville (hoje rebatizado Hospital Frantz Fanon). Tornou-se membro da Frente de Libertação Nacional da Argélia, oportunidade em que deixou de ser um “soldado francês” e passou à categoria de cidadão procurado pela polícia francesa. Sua vida foi dedicada à batalha pelo reconhecimento. Morreu com apenas 36 anos nos EUA quando se tratava da leucemia, sendo enterrado em sua Argélia, onde se fazia presente a sensação de pertencimento.

Com toda a sua sagacidade, Fanon transmite sua trajetória e percepção de quando se descobriu negro e o significado disso, bem como à vontade de transformar o negro em um ser de ação, para quem: “[...] uma sociedade é racista ou não é” (FANON, 2008, p. 85). Dissertando sobre esse sentimento, o autor obtempera que:

[...] o Judeu só não é amado a partir do momento em que é detectado. Mas comigo tudo toma um aspecto novo. Nenhuma chance me é oferecida. Sou determinado pelo exterior. Não sou

escravo da 'idéia' que os outros fazem de mim, mas da minha aparição (FANON, 2008, p. 108).

Ora, se características físicas – e, mais do que elas, as representações que se constroem a partir do que se categoriza por raça – definem, separam, segregam e matam seres humanos, a memória apresenta-se como ação. Contar e não esquecer o passado dos vencidos não se confunde com reação, porque, como dito, não se trata de revanchismo, e sim, do conceito benjaminiano de redenção, consistente em, a partir do (re)conhecimento do passado, dos fatos ocultos e insólitos que precederam, transformando o luto em luta, reagindo ativamente no presente.

Nesse aspecto, evidenciar a memória, alçá-la é direito fundamental; é confessar graves erros pretéritos e, em relação aos brancos, responsabilizar-se por eles, tal como o povo alemão de hoje responsabiliza-se pelos horrores da Segunda Guerra, efetuados pelos seus antepassados.

## Considerações finais

Os monumentos são um tipo de manifestação da memória coletiva e não se tratam de informações neutras na paisagem: são objetos escolhidos, de extremo valor afetivo, que jazem em locais selecionados para servirem de exercício à memória viva pelo recurso da emoção. A escolha pela conservação ou destruição é uma deliberação política e dependerá sempre de como aquela comunidade que os rodeia os percebe num determinado átimo.

Os heróis oficiais têm seus títulos e imagens perpetuados no atravessar dos séculos, com homenagens diversas que os eternizam, sendo uma delas a construção de estátuas em forma de monumentos-relíquia. Não obstante, no ensinamento de Walter Benjamin, é preciso lembrar do que “não” aconteceu, perscrutar na lata de lixo dos eventos a não-notícia, o não-fato e os não-heróis, isto é, exercitar a empatia pela massa dos derrotados da história. Nessa batalha contra os fatos instituídos, há uma tensão permanente entre a preservação do patrimônio cultural e o seu momento destruidor.

Em junho de 2020, devido ao brutal assassinato do afro-americano George Floyd pelas mãos do Estado, manifestações antirracistas percorreram o mundo sob diversas formas. A mais marcante delas, na cidade de Bristol (Inglaterra), culminou na derrubada, por ativistas, da estátua do traficante de escravos Edward Colston (1636-1721), erguida desde 1895. Na referida ocasião, a escultura foi arrancada de seu pedestal, pichada, arrastada e arremessada num rio que corta a cidade.

O ocorrido em Bristol não foi e nem deve ser fato isolado. Enquanto lugares de memória e de homenagem, estátuas foram e precisam ser destruídas para que outras se ergam em seus lugares, porque elas são símbolos, espaços de poder e de identificação. Com todo o acúmulo de lutas e de reflexões acerca da questão racial, nos dias de hoje, enaltecer a desumanização pela escravidão de um homem por outro homem é irrazoável e da ordem do inadmissível.

Enfim, na lição de Benjamin, escovar a história a contrapelo é contá-la pelo olhar daqueles que foram massacrados pela marcha triunfal dos vencedores, repensando o que se chama hoje de progresso e de modernidade (conceitos branco-europeus), e, principalmente, sobre os ossos de quem ocorreu sua pavimentação. Ouvir as vozes silenciadas que ecoam sob os escombros da modernidade, nesse âmbito, é admitir que vidas negras importam e que nunca mais deixarão de importar.

## Referências

- ALMEIDA, Silvio de. **O que é Racismo Estrutural?**. Belo Horizonte: Letramento, 2018.
- ARBEX, Daniela. **Holocausto Brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Geração Editorial, 2018.
- ARENDT, Hannah. **Between past and future: six exercises in political thought**. New York: The Viking Press, 1961.
- ARTE QUE ACONTECE. **10 estátuas pelo Brasil que poderiam ser retiradas**. Disponível em: <https://www.artequaeacontece.com.br/10-estatuas-pelo-brasil-que-poderiam-ser-retiradas/>. 2020. Acesso em: 20 ago. 2020.
- ASSMANN, Aleida. **Espaços da recordação: formas e transformações da memória cultural**. Tradução: Paulo Soethe. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2011.
- BBCBRASIL.COM. **Multidão ajuda a destruir estátua de Saddam Hussein**. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2003/030409\\_estatuaaw.shtml](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2003/030409_estatuaaw.shtml). 2003. Acesso em: 21 ago. 2020.
- BENJAMIN, Walter. **Magia e técnica, arte e política: ensaios sobre literatura e história da cultura**. Obras escolhidas, vol. 1. Tradução de Sérgio Paulo Rouanet. 3. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987, p. 165-196.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 20 abril 2020.
- CANABARRO, Ivo dos Santos. FLORES, Luís Gustavo Gomes. **Direitos humanos, transformações sociais e a reconstrução da memória sobre a ditadura brasileira: reflexões a partir da comissão nacional da verdade**. Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, Vitória, v. 19, n. 2, p. 149-180, maio/ago. 2018.
- CHAUÍ, Marilena. **Cultura política e política cultural**. Estudos avançados, São Paulo, v. 9, n. 23, p. 71-84, jan./abr. 1995.
- CHOAY, Françoise. **A alegoria do patrimônio**. Revisão e tradução: Pedro Bernardo. Lisboa: Edições 70, 1999.
- DANTAS, Fabiana Santos. **O direito fundamental à memória**. 2008. 285 f. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

FANON, Frantz. **Os condenados da terra**. Tradução de Serafim Ferreira. Lisboa: Editora Ulisseia limitada, 1961.

FANON, Frantz. **Pele negra, máscaras brancas**. Tradução de Renato da Silveira. Salvador: EDUFBA, 2008.

FRANCISCHETTO, Gilsilene Passon P.; PINHEIRO, Priscila. **Para que não se esqueça: direito fundamental à memória e a contribuição da formação escolar**. Joaçaba, v. 20, n. 2, p. 377-396, jul./dez. 2019.

G1.GLOBO.COM. **Manifestantes derrubam estátua do traficante de escravos Edward Colston em Bristol, na Inglaterra**. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/06/07/manifestantes-derrubam-estatuado-trafficante-de-escravos-edward-colston-em-bristol-na-inglaterra.ghtml>. Acesso em: 20 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Cidade da Bélgica retira estátua de polêmico rei, após protestos antirracistas**. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/06/09/cidade-da-belgica-retira-estatuado-polemico-rei-apos-protestos-antirracistas.ghtml>. Acesso em: 20 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Estátua de escravocrata britânico derrubada por manifestantes é retirada do rio**. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/06/11/estatuado-escravocrata-britanico-derrubada-por-manifestantes-e-retirada-do-rio.ghtml>. Acesso em: 21 ago. 2020.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. Tradução: Sergio Faraco. Porto Alegre, RS: L&PM, 2019.

GOMES, Laurentino. **Escravidão – Volume I: Do primeiro leilão de cativos em Portugal até a morte de Zumbi dos Palmares – 1 ed.** - Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Raoni Vieira. **Da Chibata ao Camburão: A (re)construção da memória racial nacional como alternativa à seletividade do sistema de justiça penal no Brasil**. 2020. 138 f. Dissertação (Mestrado em direitos e garantias fundamentais). Programa de Pós-graduação em Direito, Faculdade de Direito de Vitória, Vitória.

HESSSEN, Joannes. **Teoria do Conhecimento**. Tradução: João Vergílio Gallerani Cuter. Revisão técnica Sérgio da Cunha – São Paulo: Martins Forense, 1999.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade Marconi. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas 2003.

LEAL, Bruno. **Especialistas comentam derrubadas de monumentos e estátuas pelo mundo: em Lisboa, uma estátua de Padre António Vieira acordou vandalizada. Em Boston, um Cristóvão Colombo de centenas de centenas de quilos foi decapitado. Na Inglaterra, uma estátua de Edward Colston foi arrancada de seu pedestal no durante protesto na cidade inglesa de Bristol. O que está acontecendo e por que?**. **Café História**, 17 jun. 2020. ISSN:

2674-5917. Disponível em: <https://www.cafehistoria.com.br/especialistas-comentam-derrubada-de-estatuas-pelo-mundo/>. Acesso em: 7 maio 2024.

LE GOFF, Jacques. **História e memória**. Tradução: Bernardo Leitão. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1990.

LÖWY, Michael. **Walter Benjamin: aviso de incêndio: uma leitura das teses “Sobre o conceito de história”**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MADEIRA, Angélica; VELOSO, Mariza. **Leituras Brasileiras: Itinerários no Pensamento Social e na Literatura**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

MATE, Reyes. **La herencia del olvido: ensayos en torno a la razón compasiva**. Madrid: Errata Naturae, 2008.

MATE, Reyes. **Meia-noite na história: comentários às teses de Walter Benjamin “Sobre o conceito de história”**. Tradução de Nélio Schneider. São Leopoldo, RS: Ed. UNISINOS, 2011.

MOREIRA, Nelson Camatta. **Fundamentos de uma Teoria da Constituição Dirigente**. Santa Catarina: Conceito, 2010.

NOTÍCIASR7.COM. **Entenda o debate sobre estátuas derrubadas em protestos**. Disponível em: <https://noticias.r7.com/internacional/entenda-o-debate-sobre-estatuas-derrubadas-em-protestos-09062020>. Acesso em: 20 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Estátua de Colombo em NY ganha reforço policial devido aos protestos**. Disponível em: <https://noticias.r7.com/internacional/estatua-de-colombo-em-ny-ganha-reforco-policial-devido-aos-protestos-11062020>. Acesso em: 20 ago. 2020.

OLIVEIRA, Antonio Leal de. **O direito à memória como um dos fundamentos da dignidade humana: memória política e a justiça para as vítimas do progresso**. 2017. 312 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

OLIVEIRA, Vanessa. **De bala em prosa: vozes da resistência ao genocídio negro**. São Paulo: Elefante, 220.

PAZZINATO, Alceu L. SENISE, Maria Helena V. **História Moderna e Contemporânea**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2002.

PENA, Sérgio D. J. **Humanidade Sem Raças?**. São Paulo: Publifolha, 2008.

PERROT, Michelle. **Os Excluídos da História: Operários, mulheres e prisioneiros**. 7. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017.

PORTOCANAL.SAPO.PT. **Estudantes querem "derrubar" a estátua de Cecil Rhodes em Oxford**. Disponível em: <http://portocanal.sapo.pt/noticia/78188>. Acesso em: 20 ago. 2020.

RICOEUR, Paul. **A memória, a história, o esquecimento**. Tradução: Alain François. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2007.

ROUSSO, Henry. **A memória não é mais o que era.** *In:* AMADO, Janaína; FERREIRA, Marieta de Moraes (Orgs.). Usos e abusos da história oral. 8a. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006, p. 93-101.

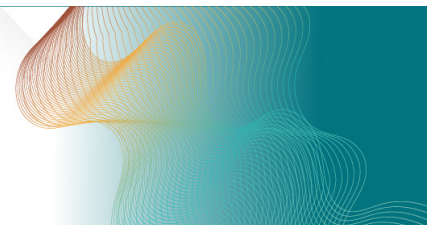
SANCHES. Manuela Ribeiro. Franz Fanon. **A violência do mundo.** A violência da palavra. Disponível em: <http://cehum.ilch.uminho.pt/myriades/static/volumes/1-10.pdf>. Acesso em: 1º mai. 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Cruel Pedagogia do Vírus.** Coimbra, Portugal. Editora Almedina, 2020.

SOUZA, Jessé. **A Construção Social da Subcidadania:** Para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

TAB.UOL. **Estátua do Borba Gato:** como lidar com monumentos polêmicos do passado. Disponível em: <https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2020/06/10/derrubar-ou-manter-como-lidar-com-os-monumentos-polemicos-do-passado.htm>. Acesso em: 20 ago. 2020.

THE INTERCEPT BRASIL. **Se derrubássemos Estátuas por aqui em protestos, nos chamariam de vândalos e não de heróis.** Disponível em: <https://theintercept.com/2020/06/09/protestos-antirracistas-estatuas/>. Acesso em: 12 jun. 2020.



# O uso da Blockchain como ferramenta de combate à lavagem de dinheiro

*The use of Blockchain as a tool to combat money laundering*

*El uso de Blockchain como herramienta para combatir el blanqueo de capitales*

Josias Mascarenhas dos Santos<sup>1</sup>

Roseli Rêgo Santos Cunha Silva<sup>2</sup>

## RESUMO

O presente trabalho objetivou analisar a organização da estrutura do modelo de inteligência financeira adotada no Brasil e sua comunicação com organismos internacionais para combate ao crime de lavagem de dinheiro, bem como propor o uso da ferramenta *Blockchain* como meio de registro de transações bancárias, a fim de conferir segurança, acessibilidade e imutabilidade das informações. Para isso, foi apresentado o conceito de lavagem de dinheiro, foram analisadas as etapas desse processo e o crime previsto na legislação brasileira. Em relação à *Blockchain*, buscou-se relacionar o uso potencial dessa ferramenta para registro de transações bancárias de forma segura, a fim de garantir segurança jurídica e facilitar o trabalho de órgãos de fiscalização e combate ao crime de lavagem de dinheiro oriundo da corrupção. Trata-se da análise da legislação brasileira, de livros e artigos científicos que demonstram o caminho percorrido pelo dinheiro vindo da corrupção até sua integração à economia, assim como o potencial uso da *Blockchain*.

**Palavras-Chaves:** *Lavagem de dinheiro; Blockchain; Corrupção; Segurança Jurídica.*

## ABSTRACT

The present work aimed to analyze the organization of the structure of the financial intelligence model adopted in Brazil and its communication with international organizations to combat the crime of money laundering, as well as to propose the use of the Blockchain tool as a means of recording bank transactions, in order to provide security, accessibility and immutability of information. For this, the concept of money laundering was presented, analyzing the stages of this process and the crime provided for in Brazilian legislation. Regarding the Blockchain, we sought to relate the potential use of this tool to record banking

<sup>1</sup> Graduado em Pedagogia pela UNEB – Universidade do Estado da Bahia, pós-graduado em Auditoria, Perícia e Gestão Ambiental e graduando em Direito, ambos pela UFT – Universidade Federal do Tocantins. Atuou como professor em escolas de ensino médio e pré-vestibular do Estado da Bahia. Atualmente é funcionário do Banco do Brasil. Interessa-se por discussões na área do Direito Penal.

<sup>2</sup> Doutora em Direito Privado pela Universidade Federal da Bahia (2016), Mestre em Direito pela Universidade Federal da Bahia (2009), especialista em Direito Empresarial pela Universidade Federal da Bahia (2006) e em Gestão e Business Law pela FGV (2020).

transactions in a secure way, in order to ensure legal certainty and facilitate the work of supervisory bodies and combat the crime of money laundering arising from corruption. It is an analysis of Brazilian legislation, books and scientific articles that demonstrate the path taken by money from corruption to its integration into the economy, as well as the potential use of Blockchain.

**Keywords:** *Money laundering; Blockchain; Corruption; Legal Security.*

## RESUMEN

El presente trabajo tuvo como objetivo analizar la organización de la estructura del modelo de inteligencia financiera adoptado en Brasil y su comunicación con organismos internacionales para combatir el delito de lavado de dinero, así como proponer el uso de la herramienta Blockchain como medio de registro bancario. transacciones, con el fin de brindar seguridad, accesibilidad e inmutabilidad de la información. Para ello, se presentó el concepto de lavado de activos, se analizaron las etapas de este proceso y el delito previsto en la legislación brasileña. En relación con Blockchain, se buscó relacionar el potencial uso de esta herramienta para registrar transacciones bancarias de forma segura, con el fin de garantizar la seguridad jurídica y facilitar la labor de los órganos de inspección y combatir el delito de blanqueo de capitales derivado de la corrupción. Se trata de un análisis de legislación brasileña, libros y artículos científicos que demuestran el camino recorrido por el dinero proveniente de la corrupción hasta su integración a la economía, así como el uso potencial de Blockchain.

**Palabras clave:** *Lavado de dinero; Cadena de bloques; Corrupción; Seguridad jurídica.*

## Introdução

O presente trabalho traz como proposta o uso da ferramenta *Blockchain* para o registro das transações financeiras em razão das características a ela inerentes como a imutabilidade do registro, que a torna à prova de adulterações, assim como a possibilidade de verificação pelos membros autorizados. Nesse sentido, é compreensível observar que as características mencionadas são capazes de facilitar o trabalho dos órgãos de fiscalização no combate à lavagem de dinheiro obtido em atividades ilícitas como a corrupção, possibilitando maior segurança jurídica aos envolvidos.

As atividades ilícitas não possuem dados precisos, embora se saiba que os números são bastante expressivos. Conforme Campos (2016), são lavados anualmente no mundo cerca de U\$\$1 trilhão, enquanto no Brasil a movimentação é em torno de R\$6 bilhões. São valores que poderiam financiar a educação, saúde, emprego, moradia, etc, reduzindo as desigualdades sociais, mas acabam financiando outros crimes, como o tráfico de drogas, armas e pessoas. Todo o dinheiro obtido nesses crimes acaba sendo lavado e retorna à economia como se lícito fosse. A finalidade da lavagem de dinheiro é a inserção gradual na economia, dos recursos obtidos de crimes como a corrupção, de modo que este pareça vir de atividade lícita.

A comunidade internacional vem aprofundando medidas ao longo dos anos, a fim de promover um combate mais efetivo a esse tipo de crime. Um dos principais exemplos é a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, de 15 de novembro de 2000. Tal Convenção foi adotada integralmente no Brasil através do



Decreto n. 5.015 de 12 de março de 2004. O principal objetivo da Convenção é promover a cooperação internacional para prevenir e combater com mais eficácia a criminalidade organizada transnacional, criminalizando corrupção e a lavagem do produto do crime, bem como estabelecendo medidas de combate à lavagem de dinheiro. Dentre as medidas para combater a lavagem de dinheiro, o artigo 7º prevê que cada Estado-membro criará um regime interno completo, capaz de regulamentar e controlar os bancos e instituições financeiras não bancárias, a fim de prevenir e detectar qualquer forma de lavagem de dinheiro, identificando e denunciando as operações suspeitas. Com essa finalidade, foi criado no Brasil o COAF - Conselho de Controle de Atividade Financeira, que recebe, analisa e envia às autoridades competentes aquelas operações que foram identificadas como suspeitas de lavagem de dinheiro.

Nesse sentido, buscou-se entender: qual o modelo de inteligência financeira adotado no Brasil e como a ferramenta *Blockchain* pode ser utilizada no sentido de otimizar e conferir segurança à atuação dos órgãos competentes na prevenção e combate ao crime de lavagem de dinheiro?

Pensando que as inovações tecnológicas contribuem significativamente para facilitar o trabalho das autoridades em rastrear as movimentações suspeitas, este trabalho busca apresentar a ferramenta *Blockchain*, com potencial uso para registro de transações financeiras, dando segurança à atuação dos órgãos competentes na prevenção e combate ao crime de lavagem de dinheiro. Com as informações registradas em uma rede distribuída, a exemplo da *Blockchain*, o acesso torna-se rápido, há garantia de acesso a todo o histórico de registro, garantindo-se o sigilo pela criptografia inerente, bem como a certeza de que as informações não sofreram qualquer tipo de modificação. Quando as informações ficam sob controle da rede privada das instituições, o rastreamento se torna mais difícil, dificultando o trabalho de fiscalização do COAF.

Além de definir a prática de lavagem de dinheiro, o artigo identifica o caminho que ele percorre até sua integração à economia, identificando o trabalho da inteligência financeira adotado no Brasil. Analisa também a estrutura da rede *Blockchain* e seu potencial uso no registro de transações financeiras, a fim de facilitar o trabalho de fiscalização da autoridade competente.

No tocante à metodologia, foram feitas pesquisas bibliográficas, buscando utilizar de referências publicadas em artigos, revistas, jornais, livros, dissertações e legislações, a fim de compreender os trabalhos já sedimentados acerca dessa discussão.

Nesse contexto, o artigo busca ampliar possibilidades de uso da tecnologia com a finalidade de trazer segurança jurídica aos negócios, através da eficiência no combate aos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro, contribuindo para a redução das desigualdades sociais, tão afetada pela corrupção.

# 1. Definição e caracterização da lavagem de dinheiro

A prática da lavagem de dinheiro é analisada amplamente pela doutrina de forma que sua definição é bem pacífica, principalmente em razão da sua longa história. Assim, é possível defini-la como sendo o ato de dar aparência “limpa”, legal, a bens financeiros obtidos por meio de atividades ilícitas. Mendroni (2018, p.37) define lavagem de dinheiro como sendo “o método pelo qual um indivíduo ou uma organização criminosa processa os ganhos financeiros obtidos com atividades ilegais, buscando trazer a sua aparência para obtidos licitamente”.

No âmbito mundial, a organização intergovernamental GAFI – Grupo de Ação Financeira é a responsável por desenvolver e compartilhar políticas de combate à lavagem de dinheiro e inclui ainda o combate ao terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa. O GAFI define a lavagem de dinheiro da seguinte forma:

O objetivo de um grande número de atos criminosos é gerar lucro para o indivíduo ou grupo que realiza o ato. A lavagem de dinheiro é o processamento desses produtos criminosos para disfarçar sua origem ilegal. Esse processo é de fundamental importância, pois possibilita ao criminoso usufruir desses lucros sem comprometer sua fonte.

Quando uma atividade criminosa gera lucros substanciais, o indivíduo ou grupo envolvido deve encontrar uma maneira de controlar os fundos sem atrair atenção para a atividade subjacente ou as pessoas envolvidas. Os criminosos fazem isso disfarçando as fontes, alterando a forma ou transferindo os fundos para um local onde sejam menos propensos a atrair atenção (GAFI, 2022, s.p.).

Quanto à definição do crime de lavagem de dinheiro em legislação vigente, temos a Lei n. 9.613/1998 que foi alterada pela Lei n. 12.683/2012. A definição encontra-se em seu art. 1º, ao referir-se ao ato de “ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal”. Dessa forma, as operações financeiras que tentam ocultar o caráter ilícito de valores obtidos em crimes, inserindo-os no mercado financeiro com a finalidade de parecer que tiveram origem na atividade lícita, se enquadram no referido artigo.

Nota-se, pelas definições, que os recursos oriundos de atividades criminosas são incorporados à economia de modo a ocultar sua origem, obtendo a aparência de que foram resultado de atividade lícita. Para isso, os criminosos reintroduzem esses valores na economia, em etapas, de forma gradual, a fim de evitar que sejam rastreados e se tornem suspeitos. A literatura identifica claramente três fases, para fins de estudo, como sendo etapas do processo de lavagem de dinheiro: a colocação, a ocultação e a integração.

A primeira fase, a colocação, ocorre quando o dinheiro, quase sempre em espécie, é inserido no mercado financeiro através do sistema bancário. De acordo com Mendroni,

Nessa etapa, utilizam-se as atividades comerciais e as instituições financeiras, tanto bancárias, como não bancárias, para introduzir montantes em espécie, geralmente divididos em pequenas somas, no circuito financeiro legal. Na maioria das vezes, o agente criminoso movimenta o dinheiro entre contas bancárias/aplicações financeiras, de pessoas físicas e jurídicas ou em

países com regras mais permissivas e naqueles que possuem um sistema financeiro liberal (paraísos fiscais e centros *offshore*<sup>3</sup>) (MENDRONI, 2018, p.83).

Ainda conforme Mendroni (2018), o dinheiro sujo quase sempre é recebido pelos criminosos em espécie, como meio de dificultar o registro de sua origem. O dinheiro obtido ilegalmente se mistura àquele de origem lícita e são depositados em contas bancárias, inclusive nos chamados paraísos fiscais<sup>4</sup>.

Em seguida, temos a fase da ocultação, onde são feitas várias transações e movimentações com o objetivo de dificultar o rastreamento e a identificação da origem. Mendroni entende que:

[...] o agente desassocia o dinheiro de sua origem – passando-o por uma série de transações, conversões e movimentações diversas. Tanto mais eficiente a lavagem quanto mais o agente afastar o dinheiro de sua origem. Quanto mais operações, tanto mais difícil a sua conexão com a ilegalidade e tanto mais difícil a sua prova (MENDRONI, 2018, p.84).

Quanto mais movimentações são feitas, como transferências entre instituições, mais difícil é encontrar a origem dos recursos. Mendroni explica que:

[...] nessa fase já se torna difícil ou praticamente impossível ‘rebobinar’ o fio até encontrar a ponta ou origem dos proveitos ilícitos, decorrentes de multiplicação de transferências de uma conta para outra em diversas entidades bancárias situadas, por exemplo, em paraísos fiscais, e reconversão dos fundos, em títulos e investimentos, canalizados para vários mercados financeiros, utilizando-se, para tanto, as chamadas câmaras de compensação (MENDRONI, 2018, p.85).

Na última fase, a da integração, o dinheiro retorna à economia formal com a aparência de limpo. Aqui, Mendroni define que:

[...] o agente cria justificações ou explicações aparentemente legítimas para os recursos lavados e os aplica abertamente na economia legítima, sob forma de investimentos ou compra de ativos. Nesta última etapa, o dinheiro é incorporado formalmente aos setores regulares da economia (MENDRONI, 2018, p.85).

Do mesmo modo, Callegari e Weber explicam que:

[...] passadas as duas primeiras fases, o dinheiro já está inserido e não guarda mais qualquer relação com a atividade criminosa. Na integração, é o momento de dar uma explicação acerca do dinheiro que o lavador possui, podendo utilizar-se de diversos métodos para justificar sua riqueza. Utilizando-se dos mecanismos de reinversão, os produtos da lavagem tornam-se investimentos corriqueiros e necessários, em diversos setores da economia (CALLEGARI; WEBER, 2014, p.24).

Podemos inferir que, quanto mais diversificada a economia de um país, mais difícil se torna a identificação pelas autoridades das movimentações onde haja integração à economia, de recursos de origem ilícita. Tornam-se necessárias a adoção de medidas de inteligência que incluam novos recursos tecnológicos no combate a esse tipo de crime.

<sup>3</sup> *Offshores* são empresas ou filiais de empresas estabelecidas em outros países. Prestam-se a, em tese, administrar “investimentos” financeiros. A tradução literal de *offshore* é “litoral” ou “fora da costa” (MENDRONI, 2018, p. 88).

<sup>4</sup> Paraísos fiscais são países que proporcionam incentivos fiscais aos investidores, isentando ou diminuindo consideravelmente a carga de tributos por determinado período de tempo, ou para determinados tipos de aplicações financeiras, ou ainda diminuindo a carga tributária especificamente para determinados negócios que ali venham a se estabelecer (MENDRONI, 2018, p. 84-85).

## 2. A Inteligência Financeira no mundo e no Brasil e a Política de combate à lavagem de dinheiro

Em âmbito mundial, a organização intergovernamental GAFI – Grupo de Ação Financeira – é a responsável por desenvolver e compartilhar políticas de combate à lavagem de dinheiro e inclui ainda o combate ao terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa. Destaca-se aqui que, além da lavagem de dinheiro, os demais crimes combatidos pelo GAFI são financiados com recursos de origem ilícita.

O GAFI foi criado em 1989 por iniciativa das Nações Unidas que, conforme Mendroni (2018), teve como finalidade a atuação concentrada e articulada com o objetivo de combater a lavagem de dinheiro. O GAFI não é um órgão investigativo do crime que combate, mas um formulador de políticas e recomendações a serem adotadas pelos países. Conforme autodefinição:

[...] a Força-Tarefa de Ação Financeira (GAFI) é o órgão de vigilância global da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo. O órgão intergovernamental estabelece padrões internacionais que visam prevenir essas atividades ilegais e os danos que causam à sociedade. Como órgão de formulação de políticas, o GAFI trabalha para gerar a vontade política necessária para realizar reformas legislativas e regulatórias nacionais nessas áreas (GAFI, 2022, s.p.).

Ao analisar a forma como ocorre o processo de lavagem de dinheiro de origem criminosa, o GAFI estabelece recomendações, atualizando seu rol de padrões, direcionado aos países, a fim de que a força tarefa combativa tenha mais efetividade.

Conforme Callegari e Weber (2014), o GAFI é o principal órgão no sistema internacional para o combate à lavagem de dinheiro, em virtude do trabalho que realiza.

Atualmente, são 34 países-membros que compõem o grupo, duas organizações regionais (Conselho de Cooperação do Golfo e Comissão Europeia), bem como diversas organizações internacionais observadoras. O grupo elaborou os padrões internacionais (standards) a serem seguidos pelos países em matéria de prevenção de repressão à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Além disso, monitora o grau de cumplicidade dos países-membros com os padrões definidos, bem como financia pesquisas sobre os novos métodos e técnicas de lavagem de dinheiro a fim de preveni-los (CALLEGARI; WEBER, 2014, p.55).

Em sua criação, o GAFI elaborou 40 recomendações a serem adotadas pelos países para o combate conjunto da lavagem de dinheiro, possibilitando, assim, a obtenção de resultados mais efetivos. Como os países possuem legislações específicas, as recomendações da GAFI podem ser adaptadas à realidade de cada um deles, mas mantêm medidas conjuntas que facilitam o combate.

Na atualização de suas recomendações, feita em 2003, 180 países assinaram as recomendações, reconhecendo a importância do combate à lavagem de dinheiro. Outra importante atualização ocorreu em 2012, cujas medidas publicadas em As Recomendações do GAFI (2012) foram consideradas como essenciais, assim, os países devem adotá-las para:

[...] identificar os riscos e desenvolver políticas e coordenação doméstica; combater a lavagem de dinheiro, o financiamento do terrorismo e da proliferação; aplicar medidas preventivas para

o setor financeiro e outros setores designados; estabelecer poderes e responsabilidades para as autoridades competentes (por exemplo: autoridades investigativas, policiais e fiscalizadoras) e outras medidas institucionais; aumentar a transparência e disponibilidade das informações sobre propriedade de pessoas jurídicas e de outras estruturas jurídicas; facilitar a cooperação internacional (GAFI, 2012, p. 7-8).

As recomendações do GAFI são atualizadas conforme os criminosos buscam novos mecanismos para lavar dinheiro, como o uso de bancos digitais e, mais recentemente, os criptoativos. De acordo com Callegari e Weber (2014), o GAFI publica anualmente um Guia intitulado *Typologies*, resultado da análise dos principais métodos utilizados para a lavagem de dinheiro, indicando possíveis falhas aproveitadas pelos criminosos.

Callegari e Weber (2014) entendem que o GAFI não possui personalidade jurídica internacional, mas suas recomendações vêm sendo aplicadas em vários países, mesmo suas regras não sendo vinculantes, de modo que:

[...] o órgão age de certa maneira como sancionador quando publica a relação de estados que não aplicam suas recomendações, o que serve de alerta para os outros países, bem como às instituições financeiras, gerando indiscutíveis prejuízos ao país constante na lista. Por outro lado, o FATF/GAFI conta com o voluntarismo dos países para adotar as recomendações. Esta fórmula, por mais estranha e contrastante, parece funcionar, deixando para trás o paradigma do necessário caráter coercitivo de uma regra (CALLEGARI; WEBER, 2014, p.55).

O Brasil tornou-se membro efetivo do GAFI em junho de 2000, sendo avaliado pela primeira vez em 2010. Conforme Callegari e Weber (2014), o objetivo da avaliação é o de verificar o alinhamento do país às recomendações, determinando o grau de comprometimento no combate à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. O resultado da avaliação trouxe pontos positivos e negativos.

Dentre os pontos-chave do relatório, destacaram-se como positivos o projeto de Lei n. 3.443 (projeto este aprovado, tornando-se a Lei n. 12.683/2012), as varas federais especializadas em crimes financeiros e o fato de o país participar do GAFISUD (grupo regional com sede na Argentina). De outra banda, diagnosticou-se que os principais delitos financeiros no Brasil são a corrupção, fraudes e evasão de capitais, bem como tráfico de entorpecentes e armas. Os riscos do país foram avaliados como altos, principalmente em virtude das fronteiras e da economia informal ainda dominante. Ainda, considerou-se que os setores de câmbio, bancos privados e as corretoras de ações também apresentam alto risco de lavagem de dinheiro (CALLEGARI; WEBER, 2014, p.55).

Desse modo, ficou evidenciado um certo grau de comprometimento do Brasil, principalmente em relação às mudanças trazidas na Lei n. 12.683/2012, que teve como finalidade tornar mais efetivo o combate ao crime de lavagem de dinheiro, bem como reforçar o trabalho da inteligência financeira brasileira.

## 2.1 O Conselho de Controle de Atividades Financeiras como unidade de inteligência financeira brasileira

A unidade de inteligência financeira brasileira é o COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras, criado pela Lei n. 9.613/1998, conforme *caput*:

Dispõe sobre os crimes de ‘lavagem’ ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, e dá outras providências (BRASIL, 1998).

O COAF é composto exclusivamente por servidores de órgãos públicos que formam o plenário e o quadro técnico, não havendo servidores próprios em seu quadro de pessoal. A sua atribuição legal é a de receber, examinar e identificar as ocorrências de atividades ilícitas, cuja previsão legal encontra-se na Lei n. 9.613/1998, alterada pela Lei n. 12.683/2012 com o objetivo de tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. Conforme atribuído na referida Lei, cabe ao COAF a coordenação e criação de mecanismos de cooperação e de trocas de informações capazes de viabilizar ações rápidas e eficientes no combate à ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores. Se necessário, o COAF poderá solicitar à Administração Pública as informações cadastrais bancárias e financeiras das pessoas envolvidas em atividades consideradas suspeitas.

A produção de inteligência financeira feita pelo COAF consiste em:

[...] realizar a análise das informações recebidas e, se forem identificados fundados indícios de lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo ou outros ilícitos, produzir Relatórios de Inteligência Financeira (RIF) (COAF, 2022 p. 7).

As informações são recebidas de setores da economia que são obrigados a informar as operações consideradas suspeitas. Esses setores são previstos no art. 9º da Lei n. 9.613/1998, destacando-se as instituições bancárias, bolsas de valores, mercadorias e futuros, seguradoras, corretoras, entidades previdenciárias, administradoras de cartões de crédito, pessoas que comercializem joias, pedras e metais preciosos ou bens de luxo, dentre outros.

As pessoas citadas do art. 9º da Lei n. 9.613/1998 são incumbidas de manter informações cadastrais de seus clientes, bem como registros históricos de todas as transações por eles efetuadas. Deverão ainda adotar procedimentos de controle interno para que identifiquem qualquer transação incompatível com seu porte de movimentações e que possam ser identificadas como indícios de crime, para que seja comunicado ao COAF. O art. 11, incluso pela Lei n. 12.683/2012, prevê ainda que as transferências para o exterior e todos os saques em espécie a partir de R\$ 50.000,00 sejam comunicados com antecedência ao Banco Central.

O processo de comunicação ocorre através de convênio realizado entre o Banco Central e o COAF, onde as comunicações são realizadas via sistema Siscoaf. Conforme Callegari e Weber (2014), o sistema foi disponibilizado às instituições financeiras para que a comunicação ocorra diretamente entre as instituições e o COAF.

Os relatórios produzidos pelo COAF são enviados às autoridades competentes a fim de fornecer subsídios a eventuais procedimentos investigativos. Dentre as autoridades competentes a receber esses RIFs, destacam-se o Ministério Público, as Polícias Federal e Cíveis, Receita Federal e Unidades de Inteligência Financeira de outros países.

Cabe observar, portanto, que o COAF não é autoridade investigativa, não sendo responsável por instaurar procedimentos investigativos. As bases de dados recebidas das pessoas sujeitas ao mecanismo de controle do art. 9º da Lei n. 9.613/1998 ficam em poder do COAF, não sendo compartilhadas com nenhum outro órgão; apenas os RIFs são encaminhados para as autoridades competentes para investigação.

De acordo com o entendimento de Mendroni (2018), faz parte do compromisso do COAF:

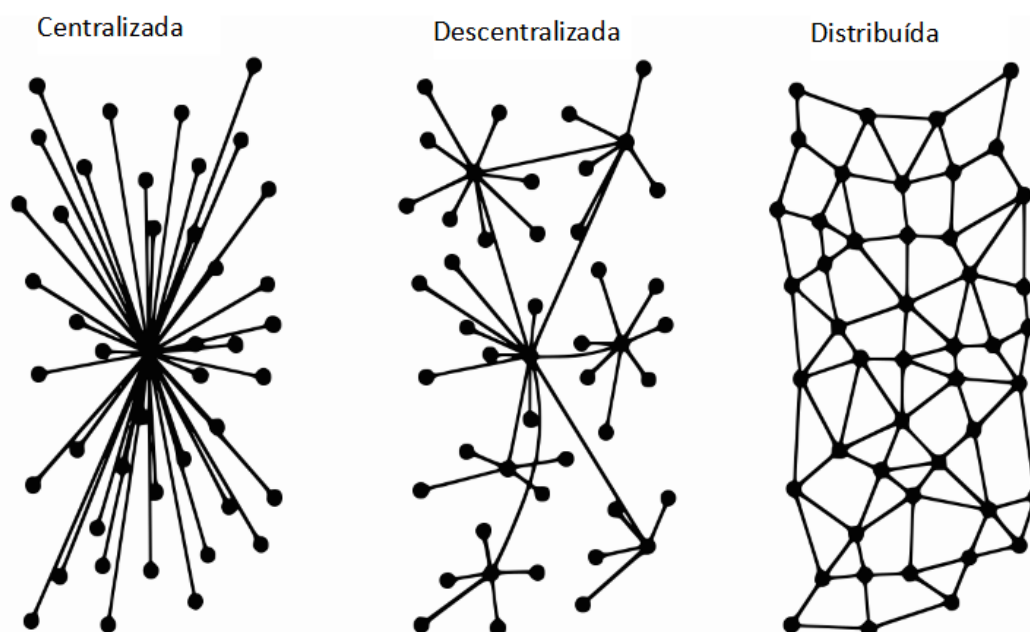
[...] reforçar (e contribuir com) a eficácia global das medidas de prevenção/repressão e promover o objetivo primordial da lei de Lavagem de Dinheiro, que é o de resguardar a ordem política e socioeconômica, tendo em vista que esse crime representa uma ameaça não só à integridade e estabilidade dos Estados e de seus sistemas financeiros, mas também à própria democracia (MENDRONI, 2018, p. 178).

Assim, o combate ao delito de lavagem de dinheiro ocorre de forma mais eficaz quando há o envolvimento e compromisso das instituições obrigadas, fazendo com que o trabalho do COAF seja mais efetivo, assim como o trabalho dos órgãos investigadores.

### 3. A Tecnologia *Blockchain* e o Combate à Lavagem de Dinheiro

Antes de fazer uma análise acerca da *Blockchain*, vamos conhecer a forma como as redes de computadores se organizam: centralizada, descentralizada e distribuída, conforme figura 1.

Figura 1: Representação de uma rede centralizada, descentralizada e distribuída.



Fonte: <https://www.officeless.cc/blog/envolvendo-sua-equipe-nos-desafios-da-empresa-utilizando-a-okr> Acesso em 20 de out. de 2022

No modelo centralizado, verifica-se que os pontos que representam equipamentos como computadores, são conectados diretamente ao servidor central, que executa sozinho todas as atividades. No modelo descentralizado, temos a rede mais comum, que representa a internet com a presença de vários servidores exercendo atividades, mas com controle ainda centralizado. Já no modelo distribuído, vemos uma espécie de malha, formando uma

rede totalmente interligada. A comunicação não depende de servidores centrais, pois todos equipamentos dessa rede são capazes de exercer essa função.

Uma rede centralizada é aquela que, conforme o próprio nome, possui suas tarefas centralizadas em servidores, como é o caso do registro de transações bancárias que ficam em poder dos bancos, que detêm controle absoluto. Conforme Macedo *et al.*:

[...] a principal característica do modelo cliente-servidor compreende na existência de um computador com alto poder de processamento responsável por disponibilizar um serviço na rede para um conjunto de clientes (MACEDO *et al.*, 2018, p. 58).

Esse modelo está mais sujeito a falhas, tanto de seus componentes como de ataques cibernéticos. Já as redes descentralizadas são compostas por múltiplos servidores e o principal exemplo é a própria internet, onde torna-se bem mais difícil o controle das informações que nela circulam.

O modelo de rede distribuída é semelhante a uma rede de pesca, onde se vê diversos nós que ligam o sistema como um todo, distribuindo os processos. No entendimento de Macedo *et al.*,

[...] cada nó da rede pode atuar como cliente ou servidor, ou seja, pode compartilhar ou adquirir conteúdo ao mesmo tempo. Nesse caso, mesmo que existam conexões físicas com topologias diferentes de ponto a ponto, a forma como os dados são trocados obedecem à topologia ponto a ponto (MACEDO *et al.*, 2018, p. 58).

Assim, as tarefas que, muitas vezes ficam centralizadas em um computador (servidor), quando distribuídas em uma rede de computadores, se têm a execução de forma colaborativa da mesma tarefa, sem o risco de indisponibilidade, uma vez que havendo falha de um, outros assumem sua execução. Outra vantagem, está na possibilidade de verificação da autenticidade do dado processado, uma vez que a própria distribuição na rede gera muitas cópias e com isso um dado divergente pode ser facilmente detectado. Conforme descrito por Ulrich:

[...] a rede peer-to-peer desempenha uma função fundamental: a de garantir a distribuição do *Blockchain* a todos os usuários, assegurando que todos os nós da rede detenham uma cópia atual e fidedigna do histórico de transações [...] a todo instante. Dessa forma, novas transações são transmitidas a todos os nós, registradas no *log* de transações único e compartilhado, tornando redundante a existência de um servidor central (ULRICH, 2014, p. 57).

A rede distribuída é a grande responsável por trazer à *Blockchain* múltiplas possibilidades, em especial sua independência e autonomia em relação à ausência de controle centralizado. Trata-se de um banco de dados também, mas compartilhado por toda a rede, de forma independente, onde todas as alterações vão sendo registradas e verificadas por todos os seus integrantes. Analogicamente é como se fosse um livro-razão digital, onde os registros de transações vão se agrupando e formando as páginas.

A figura 2 mostra uma analogia da rede *Blockchain* a um livro. Nela, as linhas podem representar as transações registradas onde temos informações como origem, destino, data, hora, valores etc. Após a validação das informações pela rede, há a formação dos blocos, cujas informações se juntam às anteriores, formando as páginas do livro, que representam



a *Blockchain*, sendo compartilhada na rede em seguida, para que todos os membros tenham a cópia atualizada.

Figura 2: Analogia da *Blockchain* a um livro de registro.



Fonte: <https://nomadglobal.com/blog/Blockchain/> Acesso em 20 de out. de 2022

Assim, temos na *Blockchain* um grande livro descentralizado, com a finalidade de fazer o registro de todas as transações, cujos princípios de funcionamento veremos na subseção a seguir.

### 3.1 Princípios de funcionamento da tecnologia *Blockchain*

A ideia da criação de uma moeda digital, segura e sem que haja a necessidade de um terceiro garantidor, como os bancos, por exemplo, data da primeira década deste século. De acordo com Hoffert (2019), a moeda criada em 2009 pelo pseudônimo de Satoshi Nakamoto foi o Bitcoin, descrito como um dinheiro eletrônico criptografado.

Esta configuração torna as transações menos custosas aos usuários na medida em que a criptografia ocupa o lugar da confiança, de modo que sua arquitetura cliente-servidor fornece a todos os usuários as mesmas capacidades, funções e responsabilidades no sistema (HOFFERT, 2019, p. 102).

A solução para garantir que não haveria duplicidade nas transações foi o uso do servidor peer-to-peer<sup>5</sup>, ou rede distribuída, a plataforma *Blockchain*.

Com suas marcas temporais organizadas pela ordem cronológica dos registros públicos, a *Blockchain* permite aos usuários o compartilhamento de quaisquer dados, informações ou serviços que também estão passíveis de verificação por todos. A permanência e imutabilidade destes registros, inclusive, dificulta qualquer tentativa de manipulação de usuários, grupos ou entidades, que não conseguem agir isoladamente para que alterações sejam feitas (ULRICH, 2014 p. 102-103).

Conforme descrição de Hoffert (2019), na realização de transações em uma rede *Blockchain*, há troca de hashes, que são algoritmos que garantem a integridade, além do

<sup>5</sup> *Peer-to-peer* (par a par ou, simplesmente, de ponto a ponto), que não depende de uma autoridade central (ULRICH, 2014 p. 21).

registro de chaves públicas, que são códigos de identificação permitindo a verificação e validação das transações efetuadas. A validação das transações depende do consenso descentralizado dos usuários da rede e, depois disso, das transações adicionadas à *Blockchain*, se tornando registros permanentes.

Por se tratar de uma rede distribuída, na *Blockchain* as transações que nela ocorrem têm como validadores seus próprios agentes, de forma colaborativa, sem necessidade de aval de terceiros. Ou seja, qualquer transação é antes validada pelos demais membros da rede, não havendo dependência de um servidor central, eliminando também o risco da indisponibilidade de sistema por falhas e ataques sofridos pelo servidor.

Dessa forma, é possível descrever a *Blockchain*, conforme sua própria tradução, como uma corrente de blocos, funcionando como um banco de dados aberto, cuja organização se dá em ordem cronológica e se agrupa, formando os blocos, organizados de forma a manter uma sequência criptografada, cuja cópia fica disponível para verificação em toda a rede participante. De acordo com o entendimento de Hoffert:

[...] muitos podem associar a Blockchain a um banco de dados, mas trata-se de uma tecnologia de registros com capacidades diferentes. Sua configuração é fundamentada em forma de blocos, com informações digitais organizadas em espécies de cadeias que aliam marcas temporais aos registros das transações, tornando quase impossível qualquer tipo de alteração ao que fora registrado (HOFFERT, 2019, p. 134).

As etapas de funcionamento da *Blockchain* podem ser descritas da seguinte forma, conforme figura 3:

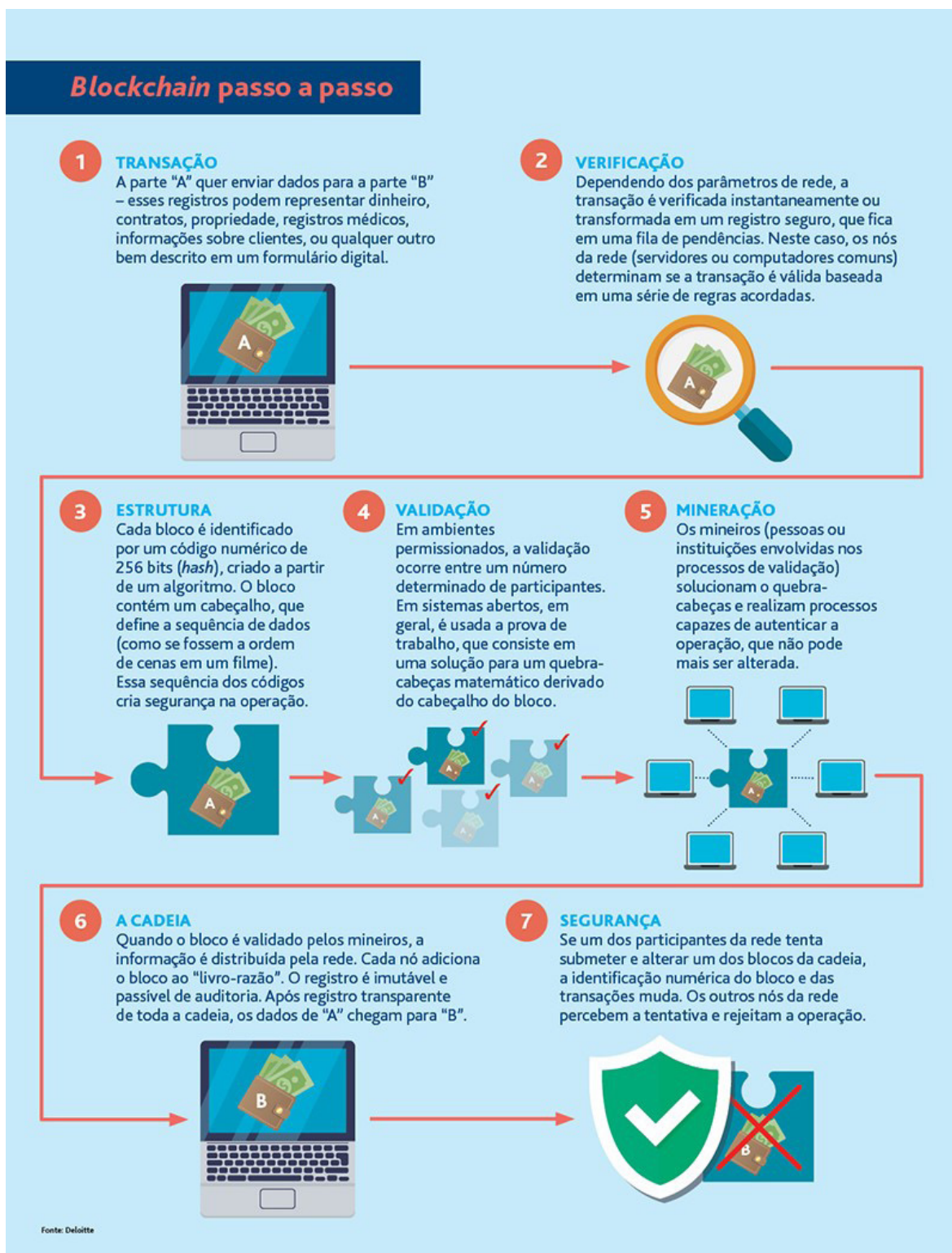
1) registro da transação: essa etapa mostra a movimentação de ativos na rede, demonstrando como ela ocorreu, quando, quem foram as partes envolvidas, quantidade, local, etc. O registro ocorre no *ledger*, uma espécie de livro-razão;

2) consenso: nesta etapa ocorre a validação da transação na rede através da concordância da maioria dos seus usuários;

3) formação dos blocos: após a validação dos dados, havendo o consenso da rede, as transações são gravadas em blocos que se juntam ao anterior e, a partir daí, esses dados não são mais passíveis de modificações;

4) compartilhamento do *ledger*: nesta última etapa, o livro-razão (*ledger*) é publicado a todos os usuários da rede, com a atualização dos novos registros.

Figura 3: Passo a passo da *Blockchain*.



Dentre os fatores positivos associados à tecnologia *Blockchain* está a independência da rede, quanto ao fato de não haver necessidade de terceiros intermediadores, bancos por exemplo, uma vez que a rede é auto verificável. Tal fator dá aos usuários uma distribuição de poder que, nas redes atuais, fica centralizado em posse de terceiros garantidores, que prestam serviços e cobram por isso. Esse poder distribuído garante não só autonomia e independência, mas também permite a inclusão digital aos usuários, por ser mais democrático. Novamente Hoffert (2019) reforça que:

[...] a *Blockchain* é conhecida como “Protocolo da Confiança” por ter, em sua estrutura, as ferramentas necessárias para gerar a confiança entre as transações estabelecidas a partir da distribuição das informações entre os usuários e etapas de transação. Isso significa que os dados não estão custodiados em uma só pessoa e há transparência nas relações entre os usuários, resultando na imutabilidade dos registros independentemente da ação dos agentes (HOFFERT, 2019, p. 140).

Há ainda que se considerar que existem dois tipos de rede *Blockchain*, uma classificada como pública e outra como privada. De maneira geral, a rede é pública, acessível a todos, mas as informações circulantes no meio são criptografadas e protegidas por chaves, garantindo a preservação dos dados e informações dos usuários. Já a *Blockchain* privada se distingue por limitar a participação de usuários de modo que somente quem tiver uma chave específica de acesso consegue fazer parte dela. Com isso, somente os participantes com acesso participam dos procedimentos de verificação de transações na rede, havendo, portanto, o controle de usuários por uma instituição.

De qualquer modo, a transparência e a rastreabilidade da informação na rede *Blockchain*, proporcionadas a todos os participantes de forma igualitária, trazem à rede a segurança e confiabilidade necessárias para que haja inúmeras possibilidades de aplicações, tanto no âmbito público quanto no privado.

### 3.2 A implantação da tecnologia *Blockchain* por órgãos públicos

Ante as características atribuídas à *Blockchain*, é possível inferir que ela permite uma gama de aplicações nos mais diversos setores, principalmente na economia. Suas possibilidades são tão amplas cujos exemplos passam pelo registro de prontuário de pacientes na área médica, registro de informações escolares de estudantes na educação, registro de informações do cidadão na área governamental, assim como as áreas comerciais, de direitos autorais, cartorárias e de contratos. Aliás, os contratos em *Blockchain* já representam uma realidade: os smart contracts. Estes são contratos inteligentes, autoexecutáveis e que garantem o seu cumprimento, além de trazer segurança, agilidade e redução de custos operacionais.

No setor público, a tecnologia *Blockchain* pode contribuir com a fiscalização e controle das despesas públicas, auditoria das contas, tudo de forma rápida e passível de acompanhamento. Dentre outras possibilidades, pode-se destacar ainda o registro de bens do cidadão como o de bens móveis e imóveis, facilitando as transferências e permitindo que se conheça o histórico de transferência de propriedade de um bem.

Um dos mais importantes passos dados pelo setor público brasileiro para uso da tecnologia *Blockchain* foi o da criação da RBB – Rede *Blockchain* Brasil, lançada em maio de 2022 pelo TCU – Tribunal de Contas da União e pelo BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico. De acordo com a Secretaria de Comunicação do TCU, a rede é pública, sem fins lucrativos e já funciona em caráter experimental. A finalidade é levar transparência, eficiência e integridade a atos da administração pública. Entre os benefícios advindos da tecnologia no serviço público, destacam-se o combate às fraudes, corrupção, além de otimizar os serviços públicos prestados ao cidadão.

A criação da RBB foi resultado de um estudo do TCU, por meio do Acórdão 1.613/2020 do Relator Ministro Aroldo Cedraz, feito em conjunto com diversas entidades, como a Anac - Agência Nacional de Aviação Civil; Banco Central; Banco do Brasil; Caixa Econômica Federal; Petrobrás; Receita Federal; Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), dentre outros. Dentre as características da *Blockchain*, de uso potencial para o serviço público, destacou-se no acórdão: hipertransparência e auditabilidade; integração de informações dentro e fora dos limites da administração pública – distribuído e descentralizado; desintermediação e automação de transações e processos; não existe ponto único de falha – disponibilidade; log imutável e integridade das informações – imutabilidade e integridade; autenticação das transações – irrefutabilidade; conflitos de escolha em um sistema com arquitetura *Blockchain*.

Em relação às oportunidades de uso da *Blockchain*, o referido acórdão entende que a ferramenta “alinha-se ao combate à fraude e à corrupção” de modo que:

[...] pode ser considerada tanto como um controle preventivo como detectivo no combate à fraude e à corrupção. A utilização das tecnologias distribuídas permite a criação de trilhas de auditoria para rastrear as operações de governo, além de favorecer a abertura de dados. Assim, o fato de que cada participante da rede mantém seu próprio registro atualizado das transações aumenta a transparência e reduz as oportunidades de fraude, dificultando a ocorrência de delitos e comportamentos antiéticos.

Além disso, como o *hash* de uma transação é vinculado aos *hashes* de todas as transações anteriores, as transações passadas podem ser verificadas e investigadas, de modo que as tentativas de adulteração são perceptíveis para os participantes da rede. Assim, a tecnologia também funciona como um controle detectivo, possibilitando o rastreamento e a identificação de atividades ilegais (Acórdão TCU 1.613/2020, n.p.).

Em sua conclusão, o acórdão destaca diversas áreas onde a aplicação da tecnologia *Blockchain* pode significar melhorias nos serviços do Governo, elencando:

[...] o processo tributário, a universalização de serviços de saúde, a criação de identidades digitais auto-soberanas, a gestão de convênios, o acompanhamento de repasses financeiros e a prevenção à fraude e à lavagem de dinheiro (TCU, 2020, n.p.).

Nota-se que, em sua conclusão, o acórdão prevê a possibilidade do uso da *Blockchain* para a prevenção à lavagem de dinheiro. Essa possibilidade se dá em razão da tecnologia permitir todo o acompanhamento e uso dos recursos públicos repassados aos órgãos e instituições beneficiadas. Temos assim, o uso da ferramenta também para a fiscalização de recursos, ou seja, como um meio de prevenção.

### 3.3 Possibilidades do uso da *Blockchain* na prevenção e combate à lavagem de dinheiro

Ao analisar as características da *Blockchain*, especialmente no que se refere à distribuição das informações em rede, à imutabilidade e rastreabilidade dos registros, compreende-se que se tivermos as transações financeiras sendo registradas em *Blockchain*, com acesso permitido às autoridades competentes, podemos ter uma forma mais efetiva de combate ao crime de lavagem de dinheiro. Para Souza (2020), a *Blockchain* é o futuro dos bancos, ao considerar que:

[...] nesse impacto da tecnologia *Blockchain* nos serviços financeiros, inicialmente se pode dizer que houve uma resistência por parte do modelo tradicional, mas seria uma luta impossível, um caminho sem volta. Nesse sentido, vários bancos já estão inserindo a *Blockchain* em suas estruturas, embora no momento do surgimento, quando era ainda a *Blockchain* do *Bitcoin*, houve muita resistência (SOUZA, 2020, p. 333).

Embora não pareça ser um desejo das instituições financeiras abrir mão de ter o controle centralizado das transações de seus clientes, uma alternativa seria o uso da *Blockchain* privada, onde os usuários possuem uma permissão especial fornecida por uma instituição que, conforme explica Souza:

Na ideia originária da *Blockchain*, qualquer pessoa poderia acessá-lo e interagir com ele, mas na permissionada há a exigência de certas credenciais particulares, que nem todos terão acesso. Em comparação, as transações serão somente de quem for membro da comunidade, isto é, tiver com a credencial, o que facilita o monitoramento dos reguladores (SOUZA, 2020, p. 340).

Em 12 de junho de 2019, entrou em operação no Brasil a Rede *Blockchain* do Sistema Financeiro Nacional – RBSFN, desenvolvida em parceria com a Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN. De acordo com a FEBRABAN, “trata-se do primeiro projeto colaborativo entre bancos para uso efetivo dessa nova tecnologia”. O projeto tem a participação dos bancos Banrisul, Bradesco, Banco do Brasil, Caixa, Itaú, JPMorgan, Original, Santander e Sicoob. Para a FEBRABAN, este é um passo a mais para os bancos que já utilizam a tecnologia em várias operações, como descrito na tabela 1:

Tabela 1 - O que os bancos já estão fazendo com uso da tecnologia *Blockchain*

BANCO	O QUE ESTÃO FAZENDO
Banco do Brasil	Sistema Brasileiro de Poderes (SBP) utilizado para definir, junto aos clientes corporativos, quem pode movimentar o dinheiro da empresa.
Banco Central	Avaliação da tecnologia nas operações de pagamento instantâneo. Estuda o uso do <i>Blockchain</i> no sistema de <i>open banking</i> . Maturação da Plataforma de Integração de Entidades Reguladoras (Pier).
BNDES	BMDESToken: em parceria com o governo do Espírito Santo, para dar transparência aos desembolsos feitos pelo banco. Fase piloto. Trulludget: monitoramento dos investimentos feitos para o Fundo Amazônia, todo o fluxo de trabalho gravado em <i>Blockchain</i> .
Bradesco	Participação na rede Ripple de remessas internacionais. Adesão à solução World Wire. IBM (plataforma SNilar) de remessas internacionais. Entrada no consórcio Marco Polo (plataforma R3 Corda) de <i>Trade Finance</i> .
Itaú Unibanco	<i>Blockchain Collateral</i> : uso da tecnologia para garantir maior agilidade e rastreabilidade ao processo de negociação das chamadas de margem-garantias que os bancos recebem para reduzir riscos de crédito relacionados às variações desfavoráveis no mercado de derivados de balcão.
JPMorgan	Adoção de <i>Blockchain</i> por sua rede internacional para pagamentos financeiros. Validação de informações entre os participantes da rede e entre os beneficiários das contas.
Santander	<i>One Pay Fx</i> : serviço de transferências internacionais de dinheiro nas moedas euro, dólar americano e libra esterlina. Disponível para pessoas físicas no Brasil, Espanha, Reino Unido e Polônia, no valor máximo de US\$ 10 mil.

Fonte: <https://noomis.febraban.org.br/temas/Blockchain/Blockchain-ganha-dia-a-dia-dos-bancos>

Os bancos vêm acompanhando as mudanças advindas do uso massivo da internet e são pioneiros na implementação de novas tecnologias que hoje trouxeram grande parte das transações bancárias para a palma da mão dos usuários. Dessa forma, é possível entender que com a *Blockchain* não será diferente. De acordo com Guo e Liang:

A tecnologia *Blockchain* é uma tecnologia básica e subjacente com perspectivas de aplicação promissoras no setor bancário [...] Por outro lado, também é afetado pela transformação econômica, desenvolvimento da Internet e inovações financeiras. Assim, o setor bancário requer uma transformação urgente e está buscando novos caminhos de crescimento. Como tal, as *Blockchains* podem revolucionar a tecnologia subjacente dos sistemas de compensação de pagamentos e informações de crédito nos bancos, atualizando-os e transformando-os. As aplicações *Blockchain* também promovem a formação de cenários “multicêntricos, fracamente intermediários”, o que aumentará a eficiência do setor bancário (GUO; LIANG, 2016, n.p.).

Como já explicado, a *Blockchain* atua através de um controle de registros em cadeia, não permitindo que sofra alterações, ficando o registro em toda a rede. Assim,

a possibilidade de rastreamento de transações na rede é simples e pode ser feita, de forma automática, bastando que regras implementadas na rede permitam a identificação de atividades consideradas suspeitas e façam o envio para as autoridades competentes. Dentre as atividades que podem ser consideradas indícios de lavagem de dinheiro, a rede pode identificar, por exemplo, o envio de valores para o exterior em paraísos fiscais, excessos de transferências feitas após recebimento, dentre outros.

Atualmente, o COAF produz relatórios de inteligência financeira após o recebimento e análise das ocorrências de atividades suspeitas enviadas pelas instituições reguladas. Essas atividades consideradas suspeitas são identificadas de forma automatizada pelo sistema bancário, ao identificar, por exemplo, depósitos em espécie de valores expressivos, mesmo que fracionados, que são sinalizados para que haja uma análise feita por funcionários. Essa análise indicará se a atividade é típica daquele titular ou se houve indício de lavagem de dinheiro, encaminhando para o COAF.

A grande vantagem da *Blockchain* é que a análise das movimentações suspeitas ocorrerá de forma automática através da ferramenta. É possível, por exemplo, que a ferramenta identifique movimentações em espécie em uma determinada conta e já descarte a suspeita, verificando se tratar de pessoa jurídica com a atividade cadastrada como supermercado, cuja movimentação seja frequente. Já depósitos em espécie de valores expressivos seguidos de transferências em contas de pessoas sem atividade cadastrada capaz de justificar a movimentação, podem ser encaminhados automaticamente para análise, como atividades suspeitas.

O COAF realiza a análise das informações recebidas das instituições e, se forem identificados fundados indícios de lavagem de dinheiro, elabora-se os Relatórios de Inteligência para encaminhamento às autoridades competentes. Com dados obtidos automaticamente da *Blockchain*, a produção desses Relatórios seria resultado de provas mais robustas, capazes de permitir a identificação de todos os envolvidos, uma vez que o registro histórico de todas as movimentações são registrados pela *Blockchain*.

Cabe observar que a eficiência na prevenção e no combate à lavagem de dinheiro com o uso da *Blockchain* se dá com a utilização de forma massiva por todas as instituições financeiras que atuam no país. Sua implantação necessita de regulamentação e impulso do Banco Central, permitindo que haja regras específicas para o cadastro dos clientes, inclusive com autorização para o envio de dados às instituições de controle, como o COAF, do mesmo modo que já ocorre. As regulamentações implementadas garantem segurança jurídica à atividade, da mesma forma como foram implementados o *pix* e o *open banking*.

## Considerações Finais

Muitos esforços têm sido diligenciados por organizações mundiais no sentido de combater de forma mais efetiva o crime de lavagem de dinheiro, de modo que os países que encabeçam essa luta entendem que é a forma mais fácil de combater os crimes que originam os recursos lavados. Outro importante entendimento é o de que os crimes que dão



origem a esses recursos, como o de corrupção, causam prejuízos irreparáveis à sociedade que, ao deixar de financiar programas sociais, acabam por aumentar a desigualdade e a violência, principalmente em países com maiores índices de desigualdade social. Além do mais, causa insegurança jurídica nos negócios e prejuízos econômicos ao setor.

Como vimos, a *Blockchain* tem um potencial enorme em fazer parte do dia a dia das pessoas, tornando-se parte dos grandes negócios em um futuro próximo. Ficou evidente que o processo de implantação de qualquer tecnologia nas proporções da *Blockchain* requer tempo, estudo, pesquisas e quebra de paradigmas, mas o potencial desta exige ainda investimentos pelas instituições financeiras para que possa ser implementada.

Sabendo-se que a *Blockchain* proporciona uma importante independência aos usuários dos sistemas financeiros e que o controle centralizado por parte dessas instituições lhes traz vantagens frente a concorrência, identificamos como solução o uso da *Blockchain* privada. Esta tem por característica permitir que a autorização para as movimentações dentro da rede sofra a permissão de um agente, que lhe atribui uma chave privada, controlando assim a participação dos usuários.

Observou-se ainda que a maioria das instituições financeiras que atuam no país já praticam o uso da *Blockchain* ou estão fazendo estudos para implantação nas mais diversas áreas em que atuam. O próprio Banco Central tem regulamentado mudanças no sistema financeiro brasileiro e implantado novas ferramentas como o pix e o open banking, esta última com estudos para viabilização com a *Blockchain*. Desse modo, a regulamentação deve partir deste, de modo que caiba às instituições reguladas a sua implantação de forma massificada para uso em transações financeiras.

Assim, as movimentações financeiras feitas com registro em *Blockchain* são imutáveis, independentes de servidores centralizados, pois a rede faz o trabalho, tornando-as passíveis de serem verificadas e rastreadas por órgãos de fiscalização autorizados. Desse modo, o trabalho de combate à lavagem de dinheiro torna-se facilitado e traz maior segurança jurídica ao setor financeiro.

## Referências

BRASIL, **Lei n. 12.683, de 9 de julho de 2012**. Altera a Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 jul. 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112683.htm). Acesso em: 20 out. 2022.

\_\_\_\_\_, **Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998**. Dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta lei; cria o conselho de controle de atividades financeiras – COAF, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 4 mar. 1998. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9613.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9613.htm). Acesso em: 20 out. 2022.

CALLEGARI, André Luís e WEBER, Ariel Barazzetti. **Lavagem de dinheiro**. São Paulo: Atlas, 2014.

CAMPOS, Eduardo. **Lavagem de dinheiro movimentou R\$ 6 bilhões por ano no Brasil, diz BC**. Valor Econômico, Brasília, 17 de novembro de 2016. Disponível em: <https://www.valor.com.br/financas/4779023/lavagem-de-dinheiro-movimentou-r-6-bilhoes-por-ano-no-brasil-diz-bc>. Acesso em: 23 abr. 2022.

COAF. **O que faz o COAF**. Brasília, janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/o-que-faz-o-coaf-2022-01-24-publicado.pdf> Acesso em: 9 out. 2022.

CONTAIFER, Renato. **Envolvendo sua equipe nos desafios da empresa utilizando o OKR**. 30 de ago. 2017. Disponível em: <https://www.officeless.cc/blog/envolvendo-sua-equipe-nos-desafios-da-empresa-utilizando-a-okr>. Acesso em: 20 out. 2022.

GAFI. **As Recomendações do GAFI**. Fevereiro de 2012. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-GAFISUD.pdf>. Acesso em: 5 out. 2022.

\_\_\_\_\_. **What is Money Laundering?** Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/#d.en.11223>. Acesso em: 25 set. 2022.

GUO, Y., LIANG, C. **Aplicação Blockchain e perspectivas no setor bancário**. *Finanças Innov* 2, 24 (2016). Disponível em: <https://doi.org/10.1186/s40854-016-0034-9>. Acesso em: 24 out. 2022.

HOFFERT, Antonio. **Dos primórdios do dinheiro à economia pós-Blockchain: Criptomonia**. Publicação independente, Criptomonia. 1.ed, 2019.

MACEDO, Ricardo Tombesi; *et al.* **Redes de computadores**. Santa Maria, RS: 1ed. UFSM, NTE, 2018.

MENDRONI, Marcelo Batlouni. **Crime de Lavagem de Dinheiro**. 4ed, São Paulo: Atlas, 2018.

SIMÕES, Kátia. **Blockchain ganha dia a dia dos Bancos**. FEBRABAN, 30 jul. 2019. Disponível em: <https://noomis.febraban.org.br/temas/Blockchain/Blockchain-ganha-dia-a-dia-dos-bancos> Acesso em: 10 nov. 2022.

SECOM. **TCU e BNDES lançam Rede Blockchain Brasil e definem próximos passos**. TCU. Brasília, 31 de maio 2022. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-e-bndes-lancam-rede-Blockchain-brasil-e-definem-proximos-passos.htm>. Acesso em: 25 out. 2022.

SOUZA, Wallace Fabrício Paiva. **Blockchain e a captação pública de recursos: um comparativo entre IPO e ICO à luz das normas da CVM – livro eletrônico – Belo Horizonte: Editora Expert, 2020.**

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Levantamento com o objetivo de identificar áreas de aplicação de Blockchain e de livros-razão distribuídos (Distributed Ledger**

**Technology - DLT) no setor público, seus principais riscos e fatores críticos de sucesso, além dos desafios para o controle.** Acórdão 1613/2020. Brasília, 24 jun. 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1613%252F2020/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 25 out. 2022.

ULRICH, Fernando. **Bitcoin**: a moeda na era digital. 1ed, São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2014.



**Cesaf-ESMP**  
Centro de Estudos  
e Aperfeiçoamento  
Funcional - Escola Superior  
do Ministério Público

