

CENTRO UNIVERSITÁRIO DO ESTADO DO PARÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO, POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESENVOLVIMENTO REGIONAL

MILENE DA CONCEIÇÃO MOUTINHO DA CRUZ

**A PRESENÇA DO JUDICIÁRIO TRABALHISTA COMO POLÍTICA DE INCLUSÃO
SOCIAL DOS TRABALHADORES DA AMAZÔNIA PARAENSE: OS MUNICÍPIOS
DE ÓBIDOS E SÃO FÉLIX DO XINGU**

Belém - PA

2016

MILENE DA CONCEIÇÃO MOUTINHO DA CRUZ

**A PRESENÇA DO JUDICIÁRIO TRABALHISTA COMO POLÍTICA DE INCLUSÃO
SOCIAL DOS TRABALHADORES DA AMAZÔNIA PARAENSE: OS MUNICÍPIOS
DE ÓBIDOS E SÃO FÉLIX DO XINGU**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito, do Centro Universitário do Pará, como requisito parcial para a qualificação no Curso de Mestrado em Direito.

Orientadora: Prof. Dr.^a Suzy Elizabeth Cavalcante Koury.

Belém - PA

2016

MILENE DA CONCEIÇÃO MOUTINHO DA CRUZ

**A PRESENÇA DO JUDICIÁRIO TRABALHISTA COMO POLÍTICA DE INCLUSÃO
SOCIAL DOS TRABALHADORES DA AMAZÔNIA PARAENSE: OS MUNICÍPIOS
DE ÓBIDOS E SÃO FÉLIX DO XINGU**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito, do Centro Universitário do Pará, como requisito parcial para a qualificação no Curso de Mestrado em Direito.

Orientadora: Prof. Dr.^a Suzy Elizabeth Cavalcante Koury.

Banca Avaliadora:

Prof.^a Suzy Elizabeth Cavalcante Koury – Orientadora
Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Prof. Dr. _____
(Programa de Pós-Graduação em_____)

Prof. Dr. _____
(Programa de Pós-Graduação em_____)

Apresentado em: ___/___/_____

Conceito: _____

Belém - PA

2016

Aos pilares da minha vida: meus pais, meu marido, meus filhos.

AGRADECIMENTOS

Em uma jornada longa, como essa, são muitos, os que de alguma forma, contribuem e auxiliam na sua realização. A nomeação não representa a gratidão a todos que me estenderam a mão.

A Deus, por demonstrar-me, a cada dia, sua presença em minha vida.

Aos meus pais Zamir e Ermelinda, por desde muito cedo, direcionarem-se ao início dessa caminhada.

Ao meu marido, Antônio Guilherme, por todo o tempo roubado, pelas noites de solidão, pelo incentivo e apoio incondicional, pela presença na vida dos nossos filhos, ocupando a minha ausência, decorrente do mestrado, e pelo amor compartilhado.

Aos meus pequenos, Moisés e Guilherme, por, diariamente, me inspirarem a querer ser uma pessoa melhor.

Aos meus irmãos queridos, Marcos, Mel e Carol, pelo apoio e incentivo, nas horas difíceis.

A minha sogra, Dra. Rosa Maria Coelho de Assis, que prestativamente procedeu à revisão desse trabalho.

À minha dedicada orientadora, por todo o conhecimento compartilhado, pela luz que direcionou o caminho trilhado, na realização da pesquisa.

Ao corpo docente do curso de Mestrado do Cesupa, por todo o conhecimento transmitido ao longo desses anos, em especial às professoras Ana Darwich e Patrícia Blagitz, pelas importantes contribuições.

Ao Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, na pessoa do atual presidente Francisco Sérgio Silva Rocha, pelo apoio institucional, que possibilitou a conclusão dessa pesquisa.

Aos meus queridos colegas do curso, Adilon, Bernardo, Carla, Fabrício, Heleni, Lorena, Marcella, Priscilla, Simone e Thais, cuja amizade tornou todo o processo mais leve e divertido.

RESUMO

Este estudo defende o acesso à Justiça do Trabalho nos municípios Óbidos e São Félix do Xingu, locais de difícil acesso na Amazônia paraense, em que a presença do estado, embora essencial, não é totalmente observada. Critica a política dos órgãos administrativos judiciais superiores, que observam a ética utilitarista, ao impor requisitos numéricos e iguais para todo o território nacional, sem qualquer respeito às suas especificidades, baseada, apenas, em motivos financeiros. Preconiza que custo do Judiciário seja visto sob outro enfoque, comparando-se-o com o desenvolvimento e a arrecadação que ele gera. Utilizando-se a argumentação teórica, como método de pesquisa e da técnica da pesquisa bibliográfica, conclui-se que o acesso à Justiça e o desenvolvimento são dois direitos humanos fundamentais interdependentes e complementares, corolários do princípio da dignidade humana razão pela qual a sua efetivação não pode sofrer limitações que afastem dos cidadãos da Amazônia a possibilidade de tutela de seus direitos fundamentais.

Palavras-chave: Amazônia. Acesso à justiça. Inclusão Social.

ABSTRACT

This study supports the presence of labor courts in municipalities of Amazon/Para, Óbidos and São Félix do Xingu, whose population has difficulty travelling between regions, which conflicts with the political disputes of the higher courts, organized under the utilitarian ethics, and imposes the same requirements numerically nationwide, without any regard to their uniquely specific regional characteristics, which often cause extreme limitation to access, for financial reasons. The cost of the Judiciary has to be seen on another approach, comparing it to the development and collection he adds. Utilizing dialectical research method and technique of literature, it is concluded that access to justice and development are two fundamental human rights, interdependent and complementary, corollaries of the principle of human dignity, and therefore its realization is independent of limitations that depart from the citizens of the possibility of Amazon protection of their fundamental rights.

Keywords: Amazon. Access to justice. Social inclusion.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa da jurisdição do TRT da 8ª Região.....	69
Figura 2 - Mapa de trabalhadores resgatados de 1995-2006.....	72
Figura 3 - Geografia do Trabalho Infantil no Brasil em 2013.....	74
Figura 4 - Mapa do estado do Pará, com destaque para o Município de Óbidos	110
Figura 5 - Mapa do estado do Pará, com destaque para o Município de São Félix do Xingu.....	114

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	- Dados Regionais - PNAD 2013.....	76
Gráfico 2	- IDH do Município – 1991 a 2010.....	137
Gráfico 3	- Evolução do IDHM – São Félix do Xingu-PA.....	138
Gráfico 4	- IDH do Município – 1991 a 2010.....	138
Gráfico 5	- Evolução do IDHM – Óbidos-PA.....	139
Gráfico 6	- Distribuição da renda por quintos da população (ordenada segundo a renda domiciliar per capita) em 1991, 2000 e 2010.....	140
Gráfico 7	- Distribuição da renda por quintos da população (ordenada segundo a renda domiciliar per capita) em 1991, 2000 e 2010.....	141
Gráfico 8	- Escolaridade da população de 25 anos ou mais em 1991, 2000 e 2010 em São Félix do Xingu.....	142
Gráfico 9	- Escolaridade da população de 25 anos ou mais em 1991, 2000 e 2010 em Óbidos.....	142
Gráfico 10	- População economicamente ativa do município de São Félix do Xingu.....	143

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	- Municípios de maior incidência de Trabalho Escravo no Pará no período de 2008 a 2013.....	73
Tabela 2	- Renda, Pobreza e Desigualdade – São Félix do Xingu – PA.....	140
Tabela 3	- Renda, Pobreza e Desigualdade – Óbidos – PA.....	140
Tabela 4	- Vínculos Empregatícios por Setor Econômico no Município de São Félix do Xingu (2000 e 2010).....	144
Tabela 5	- Municípios com maior número de trabalhadores encontrados em situação de escravidão.....	144
Tabela 6	- Movimentação processual.....	146
Tabela 7	- Movimentação processual de Óbidos – 2007 a 2014.....	147

LISTA DE SIGLAS

AI	Ato Institucional
BASA	Banco da Amazônia
CF	Constituição Federal
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CSJT	Conselho Superior da Justiça do Trabalho
DER	Departamento de Estradas e Rodagens
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FINAME	Financiamento de máquinas e equipamentos
FJP	Fundação João Pinheiro
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ITERPA	Instituto de Terras do Pará
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MRN	Mineração Rio do Norte
TEM	Ministério do Trabalho e Emprego
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PDA	Plano de Desenvolvimento da Amazônia
PIB	Produto Interno Bruto
PIM	Polo Industrial de Manaus
PIN	Plano de Integração Nacional
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
POLAMAZÔNIA	Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais

SAGRI	Secretaria de Agricultura
SPEVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
ZFM	Zona Franca de Manaus

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	13
1	O ACESSO À JUSTIÇA COMO DIREITO FUNDAMENTAL.....	19
1.1	Os direitos fundamentais.....	19
1.1.1	Pressupostos Históricos.....	21
1.1.2	As dimensões dos direitos fundamentais.....	27
1.1.3	Eficácia subjetiva e objetiva dos direitos fundamentais.....	29
1.2	Direitos Sociais.....	32
1.3	O direito fundamental de acesso à justiça.....	38
1.3.1	Breve histórico acerca do direito de acesso à Justiça.....	39
1.3.2	Acesso à justiça como direito fundamental.....	47
2	OS ATUAIS CRITÉRIOS NACIONAIS DE CRIAÇÃO E DE	55
	MANUTENÇÃO DE VARAS DO TRABALHO.....	
2.1	O Critério Utilitarista.....	58
2.1.1	Utilitarismo.....	59
2.2	O Custo Anual da Justiça do Trabalho.....	66
2.3	O Custo da Ausência da Justiça do Trabalho.....	71
3	A SITUAÇÃO POLÍTICA E SOCIOECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS	84
	DE ÓBIDOS E SÃO FÉLIX DO XINGU.....	
3.1	A Formação Econômica da Amazônia.....	84
3.2	As Políticas Iniciais de Ocupação.....	85
3.3	Ocupação recente.....	96
3.4	As Desigualdades Regionais.....	107
3.5	Município de Óbidos.....	109
3.6	Município de São Félix do Xingu.....	112
4	O ACESSO AO JUDICIÁRIO TRABALHISTA COMO POLÍTICA DE	119
	INCLUSÃO SOCIAL.....	
4.1	Princípio da dignidade humana.....	120
4.1.1	Dignidade e Inclusão Social do Trabalhador.....	125
5	CONCLUSÃO.....	151
	REFERÊNCIAS.....	156

INTRODUÇÃO

O presente trabalho propõe-se a defender a presença do Judiciário Trabalhista, como política pública de viabilização do direito de acesso à Justiça, na Amazônia paraense, através do estudo específico dos Municípios de Óbidos e de São Félix do Xingu.

A relevância do tema resta evidenciada pelo fato de, no Estado Social Democrático de Direito, que se alicerça no princípio da dignidade da pessoa humana, busca-se a salvaguarda da concretude dos direitos fundamentais, reconhecidos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, atribuindo-se ao princípio do acesso à justiça um importante papel para tanto, já que é imprescindível para proporcionar o seu alcance.

A efetivação desses direitos, por parte do Poder Público, tem se mostrado insatisfatória, a impor que a garantia dos direitos fundamentais, quer individuais, quer sociais, principalmente, os de conteúdo prestacional, dependa, cada vez mais, da interferência do Poder Judiciário para a sua concretização.

O acesso à Justiça, que era considerado uma garantia relativa a outros direitos subjetivos, de maneira geral, ganhou nova acepção, passando a ser considerado um elemento essencial para a promoção do desenvolvimento e, por conseguinte, para a diminuição das desigualdades sociais.

A pesquisa centra-se em duas situações específicas: na análise da presença da Justiça do Trabalho em Óbidos, e na necessidade de sua implantação em São Félix do Xingu; em ambos os casos, como política pública assecuratória do direito de acesso à justiça a trabalhadores, inseridos em regiões tradicionalmente conflituosas e/ou de difícil localização geográfica, na Amazônia Paraense.

A política de criação de varas do trabalho no Brasil encontra-se, atualmente, regulamentada pela Resolução nº 63/2010 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), em todo o território brasileiro.

A norma em questão estabelece critérios, basicamente, derivados de uma análise econômica para a sua criação, já que une a necessidade de contingente mínimo de processos e populacional, aos orçamentários. De maneira geral, a não-aprovação do encaminhamento do projeto de lei à câmara federal, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), baseia-se, exclusivamente, em tais requisitos (movimentação processual, população trabalhadora).

Assim, pergunta-se: como é possível assegurar o acesso à Justiça, aos trabalhadores inseridos em locais de difícil localização geográfica na Região Amazônica, nas quais os requisitos numéricos não sejam, formalmente, alcançados? O critério de criação e de manutenção de varas do Trabalho com baixa demanda, em Municípios paraenses, atualmente em vigor, atende a garantia constitucional do acesso à Justiça?

Para se chegar à resposta do problema em questão, pretende-se demonstrar que o acesso à Justiça, por ser direito fundamental, constitucionalmente assegurado, não pode ser condicionado, para a sua concretização, a uma visão utilitarista de Justiça, com observância de regras idênticas para todo o território nacional, não levando em conta as diversas características geográficas, as desigualdades regionais e, principalmente, em se tratando da Região Amazônica paraense, o difícil e custoso acesso pelo jurisdicionado.

Nesse esteio, é que o acesso à Justiça adquire importante papel, uma vez ser imprescindível para proporcionar a satisfação dos direitos fundamentais, garantidos pela Constituição da República de 1988.

É importante considerar que o termo acesso à Justiça tem uma conotação muito mais ampla do que, meramente, acesso ao Judiciário; entretanto, defende-se a essencialidade da presença do Judiciário trabalhista em áreas estratégicas, quer pela dificuldade de acesso, quer por outras características muito específicas, como a exploração de mão de obra escrava e o trabalho informal, que causam prejuízos à sociedade, além de afetarem, diretamente, o orçamento do Estado, tanto em razão dos custos com políticas de combate, quanto pela ausência de arrecadação de tributos e de contribuições previdenciárias ao erário.

A ideia de que o custo do Judiciário deve ser considerado para, viabilizar-se o acesso à Justiça, baseada em políticas utilitaristas, contribui para a manutenção da desigualdade regional e para o histórico de exploração e de precariedade do mercado de trabalho no interior do Estado.

O interesse pelo tema da pesquisa surgiu a partir da aprovação, pelo Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, da transferência da Vara do Trabalho de Óbidos, município situado no Oeste do Pará, com acesso, apenas, hidro e aeroviário (este último, precário), para o Município de Altamira, ante o indeferimento pelo Conselho Nacional de Justiça, da criação de uma segunda vara neste

município, o que o Tribunal entendia ser essencial, dado o aumento esperado da demanda com o projeto de construção da Usina de Belo Monte¹.

A dificuldade de deslocamento para esses municípios deve ser considerada, não sendo possível restringir-se a análise da questão, apenas, a distâncias físicas, qualquer que seja a unidade de medida e ao número de ações judiciais ajuizadas, sem se conhecer a realidade das subregiões do Pará.

Dada à impossibilidade de se estudar cada subregião do Estado do Pará, foi feito um corte metodológico, centrando-se a análise em dois Municípios, Óbidos e São Félix do Xingu.

Óbidos, apesar de contar com a presença física do Judiciário trabalhista, em face de sua baixa movimentação processual, a partir da comparação com os parâmetros traçados pela administração judiciária superior, tem sua manutenção ameaçada, pois se discute sua transferência para outra jurisdição, com maior movimento processual.

São Félix do Xingu, onde, apesar de já ter sido aprovada a criação de uma vara do trabalho, por meio da Lei nº 12.659/2012, ainda não foi implantada, teve seu processo de aprovação bastante tumultuado, já que o município não apresentava os números processuais, previstos na Resolução nº 63/2010 do CSJT.

Ambos os municípios são locais que apresentam dificuldade de acesso e de deslocamento, principalmente em decorrência das características de suas ocupações, desde a colonização pela coroa Portuguesa até os dias atuais.

A ocupação do Estado do Pará tem, basicamente, duas características essenciais. Primeiramente, foi sendo direcionada pelos rios, que auxiliaram no processo de penetração na floresta. Mais recentemente, com a urbanização, as estradas passaram a ser o meio referencial de acesso, tornando-se, paulatinamente, a principal forma de integração do território da Amazônia e de sua ocupação demográfica.

A fim de alcançar esse desiderato, analisar-se-ão os critérios atuais para a criação de varas do trabalho no Brasil, bem como a ocupação econômica e territorial do Pará e as desigualdades intrarregionais dela provenientes.

¹ O movimento processual pulou de 856 reclamações trabalhistas em 2007, para 1551 reclamações, até novembro de 2015, o que representa um aumento mais de 80% na demanda. Dados: TRT 8ª Região.

Na administração da Justiça, ainda se evidencia a forte presença de políticas utilitaristas, pelas quais se desencorajam despesas em favor da minoria. Visa-se, portanto, criticar as normas emanadas do órgão administrativo superior do Judiciário Trabalhista, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho e do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, a partir do levantamento dos custos da manutenção desse ramo do Judiciário.

A pesquisa será procedida por meio de argumentação teórica e bibliográfica, tendo, como recorte geográfico, os Municípios de Óbidos e de São Félix do Xingu, ambos situados no Estado do Pará, e será limitada ao acesso à Justiça Trabalhista. Como fontes secundárias, far-se-ão consultas aos indicadores estatísticos e sociais dos Municípios em questão e à legislação relativa ao tema, inclusive à emanada da Administração Judiciária superior.

A análise da localização geográfica, da formação econômica e dos indicadores sociais dos municípios estudados, servirá de ferramentas para se avaliar a efetividade das normas de criação/manutenção de vara trabalhista, como medida assecuratória do acesso à justiça, do trabalhador da Amazônia paraense.

O trabalho será dividido em quatro capítulos.

No primeiro, analisar-se-á o direito de acesso à Justiça como direito fundamental, enfrentando-se, inicialmente, a sua evolução histórica, as suas características e as suas dimensões, para, ao fim, discorrer-se sobre o acesso à Justiça, como direito fundamental necessário para a consecução dos demais direitos, de modo que, a instalação/manutenção de varas do trabalho nos Municípios de Óbidos e de São Félix do Xingu, implica garantir a inclusão social, propondo-se a superação dos argumentos meramente econômicos para a criação e a manutenção das varas nestas localidades.

No segundo capítulo, serão enfrentados os critérios nacionais de criação e de manutenção de varas do trabalho, com a apresentação dos requisitos atuais, constantes na norma da Administração Judiciária Superior, Resolução 63 do CSJT. Discorrer-se-á, ainda, sobre ética utilitarista, em que consiste, a sua teoria e as críticas a ela dirigidas, a fim de compreender a referida norma administrativa, moldada a partir de um critério meramente econômico, cuja superação se defende. Nesse ponto, será importante entender a política de criação das varas trabalhistas no Brasil, para que se estabeleça uma conexão com a importância de se assegurar o direito de acesso ao Judiciário a todos, indistintamente. Tratar-se-á também, dos

custos do Judiciário, e dos custos da ausência da Justiça do Trabalho, aliando o critério econômico a um critério que melhor se coadune com a dignidade humana e o direito de Acesso à Justiça.

No terceiro capítulo, para que se entenda as especificidades da Região Amazônica, e, em especial, dos municípios pesquisados (Óbidos e São Félix do Xingu), bem como as razões de se defender tratamento diferenciado, nas justificativas para a criação de varas, pelos órgãos administrativos superiores, far-se-á um levantamento das características de ocupação da Amazônia desde os seus primórdios, com especial enfoque ao período do nacional desenvolvimentismo, determinante para a ocupação da região sul do Estado, e para a alteração na forma de ocupação da região, a fim de auxiliar na compreensão do isolamento geográfico dos municípios paraenses, e da forma como se dá a exploração de sua mão de obra. Em seguida, analisar-se-á a situação política e socioeconômica dos Municípios de Óbidos e de São Félix do Xingu, para, por fim, tratar-se da importância da presença do Judiciário trabalhista como política de inclusão social, e a superação dos argumentos meramente econômicos e administrativos para que se decida pela implantação das varas do Trabalho.

No último capítulo, o que antecede a conclusão do trabalho, tratar-se-á do acesso ao Judiciário trabalhista, como política de inclusão social, com a defesa da superação dos argumentos econômicos para o estabelecimento de critérios de criação e fixação de varas trabalhistas, e a demonstração de que, a presença do Judiciário, nos locais pesquisados, consiste em verdadeira política pública de inclusão social e de diminuição de desigualdades regionais, um dos objetivos fundamentais da República (art. 3º, III, CRFB/88).

Para tanto, inicialmente, far-se-á uma abordagem acerca do princípio da dignidade da pessoa humana, e por corolário, da dignidade do trabalhador, como sustentação para a crítica aos requisitos constantes da Resolução 63 do CSJT, e das consequências relevantes da limitação do acesso à Justiça, a partir de critérios utilitaristas.

Será, ainda, procedido a um levantamento dos indicadores sociais dos Municípios estudados, Óbidos e São Félix do Xingu, assim como das suas demandas trabalhistas reprimidas, em virtude das características geográficas e de sua situação de pobreza, demonstrando que a presença física do Judiciário trabalhista, contribui para a melhoria da vida e para assegurar a dignidade da

população carente que reside neles e nas suas adjacências, que integram a Jurisdição das varas, favorecendo sua inclusão social, e no alcance dos objetivos traçados pela Constituição, bem como alicerçando os fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Espera-se, assim, contribuir para a necessária discussão acerca da adequação dos critérios, atualmente em vigor, para a instalação e para a manutenção de varas do trabalho, que devem observar as características econômicas e os indicadores sociais de cada município, com as suas especificidades, pois, neste caso, a existência de critérios uniformes em todo o território nacional contribui para manter e agravar as desigualdades regionais, em violação à Constituição da República (art. 3º, inc. III)

1 O ACESSO À JUSTIÇA COMO DIREITO FUNDAMENTAL

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 garantiu, como direito fundamental que é o acesso à justiça aos cidadãos brasileiros. Para entender a importância desse fato, faz-se importante analisar, primeiramente os direitos fundamentais em si, seu pressuposto histórico, algumas de suas classificações, importante, para o estudo do presente caso, suas dimensões, a evolução do reconhecimento dos direitos sociais, como direitos fundamentais, para assim, poder-se entender a relevância do direito de acesso à justiça ao longo da história.

Nessa mesma esteira, examinar-se-á a evolução do acesso à Justiça ao longo da história no mundo ocidental, especialmente, no Brasil, e sua previsão nas Constituições brasileiras.

1.1 Os direitos fundamentais

Há grande controvérsia teórica acerca da justificação dos direitos fundamentais, mas há quase uma unanimidade doutrinária no que diz respeito à defesa da existência de direitos básicos do ser humano.

Os jusnaturalistas afirmam que os direitos fundamentais são pré-positivos, ou seja, existem antes mesmo de qualquer lei, ou mesmo da Constituição; são inerentes à própria natureza humana, independentemente de seu reconhecimento pelo Estado.

Em contrapartida, a corrente juspositivista entende como fundamentais apenas aqueles direitos considerados como tais, pela Constituição, ou seja, aqueles reconhecidos pelo Estado, que se encontram positivados.

Outras correntes entendem de maneira diversa, como a escola eclética, que procura conciliar a visão positivista e de não-positivista, trazendo uma conceituação que englobe, como conteúdo dos direitos fundamentais, a presença de determinados valores, tais como dignidade, liberdade e igualdade, conquistados historicamente e que, por isso, acabaram por ser reconhecidos pelos ordenamentos jurídicos contemporâneos (PAROSKI, 2008, p. 100).

Em relação à terminologia é possível perceber que a doutrina costuma utilizar diversos termos, como “direitos fundamentais”, “direitos humanos”, “direitos do homem”, “direitos subjetivos públicos”, “liberdades públicas”, “direitos individuais” e “liberdades”.

Mesmo o texto da lei fundamental brasileira não utiliza apenas uma expressão, já que fala em “direitos humanos”, como, por exemplo, no artigo 4º, inciso II, “direitos e garantias fundamentais”, na epígrafe do Título II, no artigo 5º, § 1º, em “direitos e liberdades constitucionais” e no artigo 5º, inciso LXXI, e em “direitos e garantias individuais”, em seu artigo 60, § 4º, inciso IV (CUNHA, 2013, p. 50).

Brito Filho discorda da polissemia, dada à expressão direitos humanos, para ele, a expressão tem significação única, por isso adota a distinção entre Direitos Humanos e Direitos Fundamentais com a seguinte observação:

[...] direitos fundamentais devem ser considerados como os reconhecidos pelo Estado, na ordem interna, como necessários à dignidade da pessoa humana. É que não obstante Direitos Humanos e Direitos Fundamentais tenham definições baseadas na necessidade de seu reconhecimento como forma de garantir a dignidade da pessoa humana, eles diferem no sentido de quem nem sempre haverá coincidência entre ambos, pois além de ser comum que no plano interno dos Estados, nem todos os Direitos Humanos consagrados no plano internacional sejam reconhecidos, é comum também que alguns direitos só sejam reconhecidos como fundamentais em algum ou em alguns Estados (BRITO FILHO, 2015, p. 24).

Essa diferenciação não é, entretanto, apenas teórica, ou formal, pois grande parte da doutrina costuma diferenciar as expressões “direitos humanos” e “direitos fundamentais”.

A principal diferença apontada refere-se à gênese de cada uma. Enquanto a expressão “direitos fundamentais” destina-se a identificar as normas positivadas, reconhecidas como tais pelos Estados, em determinado contexto histórico (SARLET, 2005, p. 35), a expressão “direitos humanos” é, costumeiramente, utilizada para designar os direitos básicos da pessoa, reconhecidos em documentos internacionais.

Há, ainda, quem entenda que a expressão “direitos humanos” possui dimensão jusnaturalista e, por isso, também designaria posições jurídicas cuja validade advém não de uma fonte formal do direito, mas de uma concepção axiológica e atemporal de homem (SAMPAIO, 2004, p. 9).

Essa última posição, entretanto, é minoritária entre os teóricos do pensamento jurídico contemporâneo, vez que o próprio reconhecimento dos direitos humanos, em tratados internacionais, revela traços de historicidade e de relatividade que os distanciam do jusnaturalismo (SARLET, 2005 p. 36).

Nesse sentido, é possível conceber que a expressão “direitos do homem” possui uma significação mais universalista de proteção do homem, enquanto que o termo “direitos fundamentais” se refere a uma determinada situação, concernente a uma ordem jurídica concreta (SARLET, 2010, p. 27).

Em verdade, o que se pode constatar é que a diferença decorre mais da fonte normativa do que, propriamente, do conteúdo, não obstante as posições contrárias.

Na presente pesquisa, adotar-se-á, preferencialmente a expressão direitos fundamentais, não obstante, a possibilidade de se utilizar qualquer um de seus sinônimos, principalmente o termo *direitos humanos*, no caso de considerá-lo mais apropriado.

1.1.1 Pressupostos Históricos

Para se entender a importância dos direitos fundamentais no mundo contemporâneo, é imprescindível que se faça, primeiramente, uma análise histórica acerca de seu desenvolvimento.

A ideia de direitos humanos é bastante antiga, remontando ao passado cultural do ocidente, tendo sido utilizada em diferentes épocas e civilizações, a fim de se afirmar a dignidade da pessoa humana e a luta contra a exclusão e a opressão (TRINDADE, 2003, p. 33).

Para Bobbio (1992, p. 32):

Os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas. [...] o que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas.

Desse modo, para Bobbio, o que em dado momento é reconhecido como direito fundamental, em outro momento histórico, pode ser visto de maneira diversa, apresentando assim, um grau de relativismo. Isso significa que os direitos

fundamentais nunca se esgotam, na medida em que novas situações vão aparecendo e demandando a atenção da sociedade, e a proteção do Direito.

O termo “direito humano” foi cunhado, pela primeira vez, por Voltaire, em seu Tratado sobre a tolerância (HUNT, 2009), como sinônimo de “direito natural”. A partir de então, a expressão “direitos do homem” passou a difundir-se com a publicação de “*O contrato social*”, de Rousseau (LEAL, 2000, p. 36).

Nessa época, o conceito assemelhava-se ao de direito natural, concebido pelas primeiras declarações de direitos e, por isso, era entendido como o embrião dos direitos fundamentais (CUNHA, 2013, p. 50), influenciando a Declaração de Independência dos Estados Unidos, de 1776 e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, as quais marcaram, profundamente, o desenvolvimento da história dos direitos humanos (HUNT, 2009, p. 116-118), pois, apesar de declararem direitos considerados como pré-existentes, faziam-no como forma de consolidar a soberania da revolução, elaborando um novo fundamento para o Estado, a partir da proteção dos direitos universais.

A Declaração de Independência dos Estados Unidos trouxe nova acepção ao seu conceito, com viés mais político e menos jurídico, o que se espalhou pelas constituições estaduais daquele país, que estabeleceram um sistema capaz de limitar o poder estatal, de modo que as normas jurídicas individuais e coletivas, recentemente estabelecidas, não fossem suprimidas de maneira antidemocrática (LEAL, 2000, p. 36).

Já a Declaração da França influenciou, sobremaneira, as Constituições ocidentais, que, no mesmo compasso, passaram a positivizar os direitos do homem, impondo uma atividade negativa do Estado, que, por sua vez, tinha que se eximir de interferir no âmbito individual (LEAL, 2000, p. 98).

Essa ideia inicial, baseada, fundamentalmente, em teóricos liberais, sofreu uma guinada a partir do início do século XX, com as duas grandes guerras mundiais e a crise econômica que assolou a América, no fim da década de 1920, com o *crash* da Bolsa de Nova York (1929), que provocaram mudanças nas teorias econômicas, o que, somado às atrocidades cometidas pelo nazifacismo, conhecidas pelo mundo no Pós-II Guerra Mundial, influenciaram e transformaram o direito.

No período que se seguiu, o estado constitucional de direito consolidou-se, na Europa continental. Segundo Barroso (2013, p. 227-228), antes do seu advento, a Constituição era entendida como um documento político, e não havia o controle de

constitucionalidade das leis, pelo Judiciário. Nesse ambiente, vigorava a centralidade da lei e a supremacia do parlamento. Com a mudança de paradigma ocorrida no Pós-guerra, a Constituição passou a valer como norma jurídica. A partir daí, ela deixou de somente disciplinar o modo de produção das leis e dos atos normativos, e sim estabelecer determinados limites para o seu conteúdo, além de impor deveres de atuação ao Estado.

Essa mudança de paradigma fez com que os direitos fundamentais, previstos na constituição, deixassem de ser, apenas, um conjunto de prescrições dirigidas à sociedade, transformando-se em um sistema que pré-determina o conteúdo das normas positivas, não mais, exclusivamente, do Estado, passando a ser a “Constituição do Estado e da sociedade” (HABERLE apud QUEIROZ, 2000, p. 250).

Na sua gênese, os direitos fundamentais eram tidos como fundamento civil do Estado e vocação moral do cidadão. Com o advento do Estado Social, deixaram de ser vistos, apenas, como “reservas contrapostas ao Estado e passaram a ser compreendidos e interligados numa relação unificadora”, como instrumentos de combate que devem ser desenvolvidos, sempre de novo, em nome do homem e do cidadão (QUEIROZ, 2000, p. 251).

Isso propiciou a abertura de seu conteúdo, tanto no aspecto pessoal, quanto no institucional e no coletivo, de maneira a demandar uma infinidade de formas de proteção jurídica, permitindo que se conclua que dependem, para a sua interpretação, do tempo e do espaço onde está inserido o intérprete. Por essa razão, aparecem conceitos-chaves ao direito constitucional contemporâneo, como o do princípio da proporcionalidade.

Esse conceito surgiu tanto nos países ligados à *Common Law* quanto nos que seguem a *Civil Law*², na interpretação da Constituição pelos Tribunais Constitucionais de cada local, o que inclui o Brasil, que integra a segunda “família”.

² Representam os dois sistemas jurídicos mais adotados no mundo contemporâneo. Enquanto o sistema de *commom law*, proveniente da Inglaterra, adotado, prioritariamente pelas suas antigas colônias, tem como característica principal, a essencialidade da utilização da jurisprudência, para o julgamento, o sistema de *civil law*, também conhecido como sistema romano-germânico, tem como principal fonte de julgamento, a lei; assim, o uso de jurisprudência, dos costumes e da doutrina, ocorre, de forma secundária. Para o aprofundamento do tema vide: DAVID, René. **Os grandes sistemas do direito contemporâneo**. Tradução Hermínio A. Carvalho. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

Na Europa Ocidental, o maior exemplo foi a Alemanha, onde se construiu uma teoria geral, com técnicas de interpretação, a fim de viabilizar a superproteção da generalidade dos direitos fundamentais.

Foi a partir dessa perspectiva que emergiu a noção de Constituição como “ordem de valores” ou “sistema de valores”, no qual os direitos fundamentais, tomados individualmente, constituem decisões de valor.

Essa ideia alterou a noção anterior que se tinha sobre os direitos fundamentais, que eram limitados, tão somente, à relação entre o particular e o Estado, a chamada “eficácia vertical”.

A nova dimensão dada aos direitos fundamentais, na conjuntura histórica do século XX, propiciou a noção de “eficácia horizontal” dos direitos fundamentais, a partir da sua influência nas relações privadas, ou seja, entre particulares.

A decisão considerada como paradigma desse posicionamento foi adotada no chamado “Caso Lüth” (ALEXY, 2011a, p. 130-140), o qual foi julgado pelo Tribunal Constitucional Federal Alemão, no ano de 1958.

Trata-se de demanda ajuizada pelo diretor de cinema Veit Harlan, em face do crítico cinematográfico Erich Lüth, que sugeriu aos alemães um boicote ao filme de Harlan, pelo seu histórico de propaganda nazista e antissemita.

O caso chegou ao Tribunal, a partir do recurso interposto por Erich Lüth, contra a condenação que o tribunal estadual (*Landgericht*) havia lhe imposto, justamente por incentivar, ampla e publicamente, o boicote aos filmes de Harlan, ao fundamento de que, a teor do disposto no parágrafo 826 do BGB (Código Civil Alemão), a atitude do crítico era contrária à moral e aos costumes, tendo sido condenado a omitir-se de convocar novos boicotes, sob pena de multa, ou mesmo, de prisão.

Erich Lüth interpôs recurso contra essa decisão, perante os tribunais superiores, que mantiveram a decisão, apresentando, por fim, recurso constitucional (*Verfassungsbeschwerde*) ao Tribunal Constitucional.

Em decisão pioneira, o Tribunal Constitucional fez prevalecer o sentido dos direitos fundamentais sobre as normas do Direito ordinário, a partir da análise de ponderação de valores, reformando a decisão dos tribunais inferiores, inaugurando a ideia de que, a partir daí, o sistema jurídico, como um todo, seria interpretado à luz do Direito Constitucional, com base nos direitos fundamentais, mesmo quando se tratasse de relação entre particulares.

O caráter axiológico da Constituição, proporcionado pela nova perspectiva dos direitos fundamentais, trouxe, ainda, como consequência, a penetração do Direito constitucional em outros ramos do direito. A chamada dimensão objetiva dos direitos fundamentais, que atuam como limite ao Poder Público, como balizas interpretativas de todos os preceitos jurídicos. Eles indicam os valores básicos da sociedade política, expandindo-se por todo o direito positivo.

Essa característica irradiadora dos direitos fundamentais acarreta, ao sistema jurídico, três principais consequências, segundo Alexy (2008, p. 543-544):

- a) a limitação dos possíveis conteúdos do Direito ordinário, pois, apesar de a constituição não versar sobre aquele, os direitos fundamentais traçam diretrizes que delimitam o seu conteúdo, tanto por exclusão daqueles constitucionalmente impossíveis, quanto pela exigência daqueles constitucionalmente necessários, afetando, assim, a natureza do sistema jurídico, caracterizando-o como *substancialmente determinado* pela Constituição;
- b) a determinação substancial de seu conteúdo, na medida em que o conteúdo principiológico dos direitos fundamentais conduz ao sopesamento para a resolução do caso concreto, sopesamento este que leva em conta, sempre, a valoração, que não é passível de controle, fazendo deste um procedimento aberto, e por corolário, conduzindo a uma abertura do sistema jurídico; e,
- c) o tipo de abertura do sistema jurídico, no que concerne aos conceitos morais, em face dos conceitos materiais básicos dos direitos fundamentais, como liberdade, igualdade e dignidade. A definição de tais princípios, e o seu sopesamento, tem consequências na aplicação da justiça, vez que a irradiação dos direitos fundamentais, como direito positivo, nos demais âmbitos do sistema jurídico, irradia, também, a ideia de justiça a todos os ramos do direito.

Ainda como reflexo da mudança aqui relatada, adveio a chamada materialização da constituição, que corresponde à passagem do Estado de direito, em sentido formal, para o Estado material de direito e do Estado de direito em

sentido liberal, ao Estado social de direito, com a incorporação dos valores ao texto constitucional (BRANCO, 2009, p. 59).

Nesse contexto, surge a expressão jurisdição constitucional que designa, segundo Barroso (2011, p. 228), a interpretação e a aplicação da Constituição por órgãos judiciais, a qual pode se dar, tanto pela sua aplicação direta às situações nela contempladas, quanto pela sua aplicação indireta, quando o intérprete a utiliza como parâmetro para aferir a validade de uma norma infraconstitucional (controle de constitucionalidade) ou para lhe atribuir o melhor sentido, em meio a diferentes possibilidades (interpretação conforme a Constituição).

A jurisdição constitucional compreende, ainda, o poder exercido por juízes e tribunais na aplicação direta da Constituição, no desempenho do controle de constitucionalidade das leis e dos atos do poder público em geral e na interpretação do ordenamento infraconstitucional, conforme a Constituição (BARROSO, 2011, p. 228).

Em sede de normatividade, no Pós-II Guerra Mundial, tem-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que representou uma espécie de resposta ao mundo contra aquela realidade de discriminação, genocídio e desrespeito aos mais fundamentais dos direitos, como à vida e à liberdade, dentre tantos outros.

O documento não foi apenas importante por reafirmar os direitos fundamentais, mas por proibir a escravidão, e atribuir à solidariedade *status* de valor ético e princípio, que deve nortear a vida em sociedade.

Foi justamente para corrigir e superar o individualismo próprio da civilização burguesa, fundado nas liberdades privadas e na isonomia, que o movimento socialista fez atuar, a partir do século XIX, o princípio da solidariedade como dever jurídico, ainda que inexistente no meio social a fraternidade enquanto virtude cívica (COMPARATO, 1998, p. 34).

A visão de solidariedade está associada à ideia de que é de todos a responsabilidade pelas carências ou necessidades da sociedade, ou mesmo, de apenas um de seus membros. Seu fundamento ético é a justiça distributiva, que deve ser entendida como “a necessária compensação de bens e vantagens entre as classes sociais, com a socialização dos riscos normais da existência humana” (COMPARATO, 1998, p. 34).

Os direitos sociais só passaram a ser concebidos como direitos fundamentais, a partir do princípio da solidariedade, que se concretiza com a

implementação de políticas públicas, destinadas a amparar e proteger, socialmente, as camadas sociais mais carentes, que não dispõem de recursos próprios para viver dignamente (COMPARATO, 1998, p. 34).

1.1.2 As dimensões dos direitos fundamentais

O processo histórico demonstra que, tanto os direitos humanos, quanto os fundamentais, (admitindo-se as diferenciações doutrinárias apontadas no item 1.1), são variáveis e se modificam conforme as transformações que a história da humanidade vai apresentando, no que concerne às carências, aos interesses, às classes dominantes e às inovações tecnológicas (BOBBIO, 2004, p. 18).

É possível afirmar que há um rol de direitos reconhecidos, sendo que há alguns, contemporaneamente reconhecidos, que, no passado próximo, eram inimagináveis.

Conforme foram sendo reconhecidos, constitucionalmente, os direitos fundamentais passaram por modificações em seu conteúdo, em sua titularidade e em sua eficácia. O reconhecimento de determinados direitos, comumente consagrados, foi fruto de um processo gradual, que foi se complementando e, por isso, alguns autores criticam a utilização dos termos gerações ou dimensões de direitos, já que não houve substituição de uma por outra, mas a criação de novos direitos.

A utilização dos termos dimensões ou gerações não reflete o processo histórico de formação e de desenvolvimento dos direitos humanos, pois acaba por confundir importantes elementos conceituais relativos às suas características, e, ainda, dá a falsa impressão de que se sucedem, ou mesmo, substituem-se (ROMITA, 2009, p. 137).

Para Sarlet, tanto o termo gerações, quanto o termo dimensões, não são aptos a esclarecer o complexo processo de elaboração histórica e social dos direitos, mas evidenciam a evolução, tanto do processo de reconhecimento, quanto da afirmação dos direitos fundamentais, como “categoria materialmente aberta e mutável” (SARLET, 2005, p. 63).

Entretanto, não obstante as críticas, por se considerar as classificações didáticas, para o fim proposto no presente trabalho, utilizar-se-á o termo “dimensões”.

Os primeiros direitos fundamentais, constitucionalmente reconhecidos, foram reflexos das revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII, tendo cunho individualista e, como dito alhures, funcionando como limitações ao poder estatal sobre o particular, sendo chamados de direitos de primeira dimensão, que representam os direitos de defesa e a autonomia dos indivíduos em face do poder do Estado, delimitando sua zona de não-intervenção (STRAPAZZON; COSTA, 2014, p. 16).

Esses direitos demandam uma conduta absenteísta do Estado, pois são direito de resistência ou de oposição ao Estado, razão pela qual, são considerados, conforme a teoria sobre a fundamentalidade dos direitos humanos, direitos de cunho negativo (BONAVIDES, 2004, p. 563-564), correspondendo, principalmente, aos direitos de liberdades individuais, dentre os quais o direito à vida, à liberdade, à propriedade, à segurança e à igualdade.

Como resume Bobbio:

Nascem quando o aumento do poder do homem sobre o homem – que acompanha inevitavelmente o progresso técnico, isto é, o progresso da capacidade do homem de dominar a natureza e os outros homens – ou cria novas ameaças à liberdade do indivíduo, ou permite novos remédios para as suas indigências: ameaças que são enfrentadas através de exigência de que o mesmo poder intervenha de modo protetor. Às primeiras, correspondem os direitos de liberdade, ou um não agir do Estado (BOBBIO, 1992, p. 6).

Os direitos considerados de segunda dimensão são frutos da mudança na dinâmica socioeconômica, observada no início do século XX, como destacado acima, principalmente, das reivindicações da população para uma conduta mais ativa do Estado (SARLET, 2005, p. 261). Os direitos fundamentais transformam-se, deixando de se limitar à garantia de não-intervenção do Estado na esfera particular, para tornarem-se propiciadores do bem-estar social, como forma de assegurar à sociedade prestações sociais, como saúde, trabalho e educação. Essa realidade repercute em diversas Constituições, originando-se, assim, o chamado Estado Social³.

Surgiu, também, o que, doutrinariamente, chama-se de “liberdades sociais” (SARLET, 2005, p. 57), que abrangem os direitos dos trabalhadores a férias, décimo terceiro salário, repouso semanal remunerado, os direitos da gestante, o salário

³ Como por exemplo, a Constituição de Weimar de 1919, e a do México de 1917.

mínimo, e a igualdade entre trabalhadores rurais e urbanos (STRAPAZZON; COSTA, 2014, p. 17).

Entre os chamados direitos de terceira geração, apontam-se os difusos e os coletivos, considerados direitos transindividuais, de solidariedade e fraternidade, a partir de uma visão mais humanista, já que é a coletividade a sua nova titular, tais como o direito ao desenvolvimento, à paz e ao meio ambiente, dentre outros (BONAVIDES, 2004, p. 569). Ganham destaque e relevância, a partir da terceira Revolução Industrial (tecnológica), que conectou a humanidade, surgindo a noção do direito das massas, de grupos de pessoas, determinados ou não.

Considerando todas as dimensões, os direitos fundamentais são complementares entre si, ou seja, interdependentes e indivisíveis, já que o seu gozo depende da fruição dos direitos de primeira dimensão (CUNHA, 2013, p. 56).

Todas essas características (unidade, indivisibilidade, interdependência, inter-relação) dos direitos humanos condizem com a matéria, a substância, o conteúdo de tais direitos, vale dizer, com a sua *fundamentalidade* material. Assim sendo, são conceitos que podem ser aproveitados para o contexto dos direitos fundamentais, que, como aludido antanho, também apresentam a denominada *fundamentalidade* material (CUNHA, 2013, p. 57, grifo do autor).

Apenas a título de ilustração, fala-se ainda em quarta, quinta e até em sexta dimensões. Os direitos de quarta dimensão têm sua fonte no biodireito, na engenharia genética e suas nuances, o direito à democracia, à informação e ao pluralismo; os de quinta dimensão seria o conhecimento proveniente do acesso à cibernética e à informática, e os de sexta dimensão, decorreriam da globalização e do acesso à democracia, à informação e ao pluralismo (ROMITA, 2009, p. 122-137).

1.1.3 Eficácia subjetiva e objetiva dos direitos fundamentais

A noção de direito sempre costuma ser atrelada à ideia de direito subjetivo do indivíduo, como sujeito de direitos, derivando da noção de direito subjetivo público, baseada em ideais positivistas e liberais do século XIX, de tal forma que à ideia de que, por ser sujeito de direitos, o indivíduo poderia exigí-los perante o Estado.

Sarlet esclarece que, nessa noção, encontra-se a possibilidade do titular do direito pleitear judicialmente “os poderes, as liberdades ou mesmo o direito à ação

ou às ações negativas ou positivas que lhe foram outorgadas pela norma consagradora do direito fundamental em questão" (SARLET, 2005, p. 296).

A partir da difusão das constituições sociais, os direitos fundamentais passaram a se apresentar como um sistema de valores objetivos básicos, como norteadores da ação positiva do Estado, deixando de lado o papel de estabelecer, tão somente, garantias negativas (e positivas) dos interesses dos seus titulares (SARLET, 2005, p. 296).

Desse modo, é que se fala que não há um titular definido para as normas que atribuem deveres objetivos, pois não são garantidoras de direito subjetivo (CUNHA, 2013, p. 71).

A perspectiva objetiva dos direitos fundamentais foi estabelecida a partir da doutrina alemã, com a Constituição de Weimar e, principalmente, com a Lei Fundamental de 1949 (CUNHA, 2013, p. 72).

O maior exemplo a ser citado é o caso Lüth, acima narrado, no qual se concluiu que os direitos fundamentais não se prestam, tão somente, para resguardar um direito subjetivo do seu titular, mas, sobretudo, fundamentam “decisões valorativas”, com natureza objetiva, podendo estabelecer preceitos vinculativos para os órgãos estatais (CUNHA, 2013, p. 72).

Em resumo, a perspectiva objetiva dos direitos fundamentais, contrariamente ao que ocorre em sua perspectiva subjetiva, ajusta-se à ideia de que não estão limitados à única função de defesa do particular em face do Estado; eles irradiam valores e dão diretrizes para os órgãos de poder.

Os direitos fundamentais, em sua perspectiva objetiva, entretanto, não direcionam, apenas, a atuação do Poder Público, mas de toda a sociedade, sujeita à dimensão axiológica constante dos direitos fundamentais.

Desse modo, pode-se dizer que os valores imanados dos direitos fundamentais, na sua eficácia objetiva, devem ser observados não apenas sob uma perspectiva individualista, mas sob o enfoque dos interesses da sociedade, da comunidade como um todo, uma vez que refletem preceitos e finalidades que devem ser respeitados (CUNHA, 2013, p. 73). Assim, além de indicarem as diretrizes, é a partir dessa perspectiva que se estrutura todo o direito e, conseqüentemente, os valores da sociedade, nos quais se funda o Estado.

Os direitos fundamentais trazem, assim, uma dimensão irradiante, na medida em que se espraiam por toda a ordem jurídica, condicionando a

interpretação das normas jurídicas, apontando o norte diretivo, quer para o administrador, quer ao legislador e, mesmo, para o juiz. Desse modo, as normas infraconstitucionais devem ser interpretadas à vista dos preceitos fundamentais.

Cunha destaca, ainda, ser possível conceber, a obrigação do Estado em zelar pela observância (deveres de proteção), “pelo resguardo dos direitos fundamentais em relação a atos dos poderes públicos, em relação aos particulares, e, até mesmo, em relação a outros Estados” (CUNHA, 2013, p. 74).

Fala-se em eficácia irradiante dos direitos fundamentais, na medida em que influenciam todo o sistema jurídico, de maneira que a interpretação da norma, ou direito, esteja, sempre, de acordo com a fundamentabilidade de um direito fundamental, como pressuposto do princípio da dignidade da pessoa humana, permitindo assim, “a penetração da axiologia constitucional na legislação ordinária” (SARMENTO, 2006, p. 124).

Desse modo, que os direitos fundamentais passam a funcionar como fundamentos civis do Estado, bem como impõem aos particulares valores morais. Como consequência, abandonam a antiga característica de reservas contrapostas ao Estado, adquirindo a função de instrumentos de combate em favor da sociedade como um todo, e de seus indivíduos, particularmente, demandando proteção jurídica que se manifesta de diversas maneiras.

Como consequência, as leis, as decisões judiciais e os atos da administração pública devem estar em consonância com o arcabouço valorativo dos direitos fundamentais concebidos pela Constituição, sob pena de, em caso contrário, violarem preceitos da lei suprema do Estado. É um “acondicionamento da ordem jurídico-política ao conteúdo axiológico dos direitos fundamentais” (SANTOS, 2009, p. 02).

Sarlet salienta, entretanto, que, ao falar “sobre uma perspectiva objetiva dos direitos fundamentais não estamos considerando esta no sentido de mero ‘reverso da medalha’ da perspectiva subjetiva” (SARLET, 2005, p. 144), de modo que não se concebe a ideia de que, havendo uma determinada posição jurídica objetiva, necessariamente, haja um direito subjetivo. São perspectivas diferenciadas; entretanto, as normas de direitos fundamentais podem assegurar direitos subjetivos ou podem impor deveres objetivos (CUNHA, 2013, p. 70).

Ainda como função da dimensão objetiva dos direitos fundamentais, tem-se que corresponder a deveres de proteção do Estado, pelos quais é imposto ao Poder

Público e obrigações de proteger os direitos fundamentais dos indivíduos, tanto em face do Estado, quanto dos particulares, ainda que preventivamente (SARLET, 2005, p. 297).

Por força dos deveres de proteção, aos órgãos estatais incumbe assegurar níveis eficientes de proteção para os diversos bens fundamentais, o que implica não apenas a vedação de omissões, mas também a proibição de uma proteção manifestadamente insuficiente, tudo sujeito a controle por parte dos órgãos estatais, inclusive por parte do Poder Judiciário. Assim os deveres de proteção implicam deveres de atuação (prestação) do Estado e, no plano da dimensão subjetiva - na condição de direitos à proteção - inserem-se no conceito de direitos a prestações (direitos à proteção) estatais (SARLET, 2005, p. 297).

Ambas as suas perceptivas, complementam-se, mesmo que se avenge a possibilidade de conflitos. Assim, o conteúdo dos direitos fundamentais, possibilita concluir que para a aplicação das normas procedimentais é preciso fornecer ao seu titular, condições de gozá-lo, em sua perspectiva de direito subjetivo, uma vez que a conexão se dá justamente entre os deveres de proteção do Estado e a sua dimensão organizatória e procedimental. Sarlet conclui que "a fruição de diversos direitos fundamentais não se revela possível ou, no mínimo, perde em efetividade, sem que sejam colocadas à disposição prestações estatais na esfera organizacional e procedimental" (SARLET, 2005, p. 297-298).

Desse modo, é possível pensar na dimensão objetiva dos direitos fundamentais como traço norteador daquilo que se queira alcançar em uma determinada sociedade, seja a paz social, de maneira geral, sejam, especialmente, em relação ao acesso à justiça, os parâmetros sinalizadores da administração judiciária.

1.2 Direitos Sociais

Do século XVII ao século XIX, o mundo passou por intensas transformações: primeiramente, duas grandes revoluções, a da liberdade e da igualdade, tendo como protagonistas os países desenvolvidos, seguidas de mais duas, que, paulatinamente, foram se desenrolando, e se consolidaram na primeira metade do século XX (BONAVIDES, 2010, p. 66), quais sejam: a Revolução da Fraternidade e do Estado Social, nas quais o foco se concentrou nos países ainda chamados de

subdesenvolvidos⁴.

As primeiras revoluções efetivaram-se a partir do desenvolvimento do Estado Liberal, sob a crescente influência do capitalismo; as duas últimas inauguraram o chamado Estado Social, “decorrência do dirigismo que a tecnologia e o adiantamento de ideias de colaboração humana e social impuseram ao século” (BONAVIDES, 2010, p. 64).

O Estado Liberal, conhecido por ser um Estado de Direito, propulsor das liberdades individuais, que pregava a igualdade entre todos, acabou por revelar-se uma falácia, que jamais iria se concretizar, sendo contestado pelos pensamentos socialista/marxistas, no fim do século XIX, e tendo seus alicerces completamente abalados com a criação do Estado Soviético, no início do século XX.

O Estado liberal e o Estado socialista, frutos de movimentos que resolveram e abalaram com armas e sangue os fundamentos da sociedade, buscavam, sem dúvida, ajustar o corpo social a novas categorias de exercício de poder, concebidas com o propósito de sustentar, desde as bases, um novo sistema econômico adotado por meios revolucionários (BONAVIDES, 2010, p. 64).

Surge, assim, o Estado Social e o constitucionalismo democrático, a fim de proporcionar a concretização dos valores abstratos de direitos fundamentais de primeira dimensão.

É importante destacar que, nesse contexto, surgiu, o que, na década de 30, denominou-se de “questão social”.

O ocidente atravessava um período conflituoso, em decorrência, principalmente, da Revolução Industrial e da “nova organização do trabalho”, ocasionada pela industrialização, que contribuiu para o alargamento da diferença entre as classes dominantes e as menos favorecidas (CUNHA, 2013, p. 112-113.).

A realidade demonstrava que, não obstante a existência de trabalho, não havia qualquer melhora nas condições sociais, principalmente, em decorrência dos fatores elencados acima: industrialização e nova organização social do trabalho,

⁴ Países subdesenvolvidos são considerados, de acordo com a Organização das Nações Unidas, aqueles que apresentam mais baixos indicadores de desenvolvimento socioeconômico e humano. Em geral, é assim, considerado, caso apresente três critérios, baseados em: baixa renda, fraqueza em recursos humanos e vulnerabilidade econômica. Nessa mesma linha, o termo país em desenvolvimento, também conhecido por países com economia emergente, indica o grau de desenvolvimento, de acordo com padrão de vida entre baixo e médio, base de atividade industrial, em desenvolvimento e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que varia entre médio e elevado.

ocasionando uma contradição na ética liberal, que pregava que era, apenas, a falta de trabalho que gerava miséria (CUNHA, 2013, p. 111).

Foram, também, essas inovações, a transição do trabalho artesanal para a produção em escala, que possibilitaram o surgimento da consciência operária como uma classe, enxergando o trabalhador ao seu lado, como semelhante, subordinado ao mesmo empregador, favorecendo, desse modo, o surgimento do proletariado (CLAUS, 2009).

O fundamento da "questão social" é o reconhecimento da existência de novos problemas, decorrentes das modernas condições de trabalho urbano, e, principalmente, da consciência da população mais pobre de que exercia, naquele momento, o papel de agente e vítima da Revolução Industrial (STEIN, 2000, p. 134).

Essa situação trouxe uma intensa modificação no direito, já que, o que se pregava sob a égide do liberalismo, era a igualdade, porém, não em seu sentido real, o que alterou sobremaneira com o advento da Revolução Industrial, já que a "questão social" foi responsável por introduzir um componente ético no direito, demonstrando que, a ideia de igualdade formal, era insatisfatória para conciliar os anseios da sociedade (CLAUS, 2009).

Naquela altura, o direito de igualdade não tinha qualquer compromisso com as exigências sociais, e por isso mesmo, defendia-se a liberdade contratual ampla, sem qualquer intervenção estatal, o que propiciava enormes distorções na contratação de trabalhadores, que, supostamente, gozando de autonomia de vontade, aceitavam trabalhar em troca de salários pífios, em ambiente de trabalho extremamente insalubre e cumprindo jornadas extenuantes, pois a sua condição de hipossuficientes, que dependiam, economicamente, dos empregadores, não permitia a sua livre manifestação de vontade perante estes, já que, em consequência do desagrado dos detentores dos meios de produção, poderiam ver ceifado o seu único meio de sobrevivência (CLAUS, 2009).

É exatamente nesse contexto, de união da classe operária para a exigência da melhoria nas condições de trabalho, que aparece a "questão social", que vai reclamar uma nova forma de se ver o direito, com um viés de equidade, a partir da noção de igualdade material (CLAUS, 2009).

A "questão social", iniciada na Inglaterra, alastrou-se por toda Europa, sendo possível se verificar, em muitos lugares, a integração social motivada, no plano do pensamento, pelo liberalismo social. A exemplo do que ocorreu na França e na

Alemanha, inaugurou-se uma tradição de bem-estar e, como marco importante desse processo, os direitos sociais ganharam contornos de direitos fundamentais (HERRERA, 2010, p. 12).

A partir do século XIX, especificamente no período entre as duas grandes Guerras, a chamada constitucionalização do social reapareceu com mais vigor, iniciando-se um movimento de incorporação de cláusulas de conteúdo econômico e social (chamadas programáticas), nos textos constitucionais (HERRERA, 2010, p. 13).

O nascimento do constitucionalismo deu-se com a Constituição Alemã de 1919, sendo importante destacar o precedente fundamental da Constituição do México de 1917, que impôs limitações à propriedade privada, em prol do social, incluindo, entre as garantias individuais, o direito à vida completa, consagrando os direitos relativos ao trabalho e à sua proteção (HERRERA, 2010, p. 13).

A Assembleia de Weimar trouxe reflexões sobre o Estado Social, como fruto de uma política de integração, com o reconhecimento do direito dos homens associados. “O Estado social aparece como uma espécie de nova síntese orgânica do objetivo de integração, equidistante do individualismo ocidental e do coletivismo russo” (HERRERA, 2010, p. 16).

A nova lei fundamental alemã tinha a atribuição de modernizar o país, após o término da Primeira Grande Guerra, conferindo garantias e direitos sociais e proporcionando o surgimento da democracia no antigo “império”. Dentre as principais inovações, destaca-se que a carta conferiu isonomia entre os sexos, garantiu a liberdade de opinião e foi pioneira na positivação de direitos e garantias sociais, na Constituição.

Ocorre que o contexto histórico em que surgiu a República de Weimar era, extremamente, conturbado, tanto política, quanto economicamente. A Alemanha estava arruinada pela guerra, e por isso, seus valores foram combatidos pela extrema direita. Mas, apesar de sua breve vigência, a Constituição de Weimar influenciou a evolução das instituições políticas no Ocidente (COMPARATO, 2008, p. 204-205).

A carta de Weimar tinha uma estrutura dualista. A sua primeira parte objetivava dispor sobre a organização do Estado e, a segunda, tratava da declaração dos direitos e dos deveres fundamentais, no qual foram acrescentados,

às clássicas liberdades individuais, os novos direitos de conteúdo social (COMPARATO, 2008, p. 204-205).

Comparato destaca que o novo diploma constitucional não teria chocado os juristas conservadores alemães, se o poder constituinte tivesse se limitado à clássica declaração de direitos e garantias individuais, já que os direitos sociais apresentam um conteúdo diferenciado, por deixarem de representar uma mera abstenção, passando a consagrar uma atividade positiva do Estado, na medida em que, direitos como educação, saúde, trabalho, previdência social, entre outros, só se efetivam através de políticas públicas:

Aqui, são grupos sociais inteiros, e não apenas indivíduos, que passam a exigir dos Poderes Públicos uma orientação determinada na política de investimentos e de distribuição de bens; o que implica uma intervenção estatal no livre jogo do mercado e uma redistribuição de renda pela via tributária (COMPARATO, 2008, p. 204-205).

O Tratado de Versalhes foi, integralmente, ratificado pela assembleia constituinte e, com isso, houve imposição das indenizações de guerra à Alemanha, em valores considerados desproporcionais e insuportáveis (COMPARATO, 2008, p. 204-205).

Isso propiciou, mais tarde, o colapso financeiro da República Alemã, dificultando sua integração ao restante da Europa, nos anos que se seguiram ao fim da Primeira Guerra. Por fim, o *crash* da Bolsa de Nova York e a chamada grande depressão mundial, que veio em seguida, foram a porta de entrada para a destruição da República de Weimar, no início do ano de 1933 (COMPARATO, 2008, p. 204-205).

O que se viu a seguir foi a ascensão do partido nazista e a formação do III Reich, com Hitler assumindo o poder.

O período em que transcorreu a II Guerra Mundial (1939-1945), foi uma mácula profunda na história mundial, com o franco desrespeito aos direitos fundamentais, quer os de primeira, quer os de segunda dimensão.

O processo de reconhecimento dos direitos fundamentais, ganha nova relevância, com o surgimento da chamada nova constitucionalização social, após o fim da II Guerra Mundial, quando surgiu um novo modelo de Estado, o intervencionista, recepcionado pelas novas constituições do mundo ocidental, como a italiana de 1947, e na Alemanha, pela Lei Fundamental de Bonn, que, de igual

modo, proclamou o princípio do Estado Social, condicionante da interpretação de seu catálogo de direitos individuais (HERRERA, 2010, p. 19).

Para Bonavides, o Estado Social decorreu de uma inspiração de justiça, igualdade e liberdade, com a utilização do intervencionismo para proporcionar o equilíbrio na repartição dos bens sociais, estabelecendo, de uma só vez, um regime de garantias concretas e objetivas, que possibilitou a ascensão do Poder democrático, a partir da função e de fruição dos direitos fundamentais, em todas as suas dimensões, com a ordem objetiva de valores que o “Estado concretiza sob a égide de um objetivo maior: o da paz e da justiça na sociedade” (BONAVIDES, 2010, p. 74).

O fim da II Guerra fomentou grande preocupação com os direitos humanos, que se consolidou com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), a fim de substituir a Liga das Nações, que havia sido criada em 1919, visando assegurar a paz internacional, a partir de uma plataforma que favorecesse o diálogo entre os países (PIOVESAN, 2011, p. 84). A Organização Internacional do Trabalho (OIT) foi, posteriormente, incorporada por ela. Finalmente, em 1948, foi adotada a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

O Brasil acompanhou a evolução dos direitos fundamentais, como o resto do mundo Ocidental, porém, lentamente. As primeiras Constituições apresentaram um esboço acanhado do reconhecimento dos direitos sociais. Foi somente com a Constituição de 1988 que houve seu expresse reconhecimento, em nível constitucional.

A CRFB representou um marco jurídico da transição para o regime democrático, propiciando o alargamento significativo dos direitos e das garantias fundamentais reconhecidos (PIOVESAN, 2011, p. 77).

As garantias fundamentais foram capituladas no artigo 5º da Constituição de 88, consagrando a retomada da proteção da dignidade da pessoa humana, após o período ditatorial.

Aliás, desde o seu preâmbulo, o texto constitucional demonstra a preocupação com o Estado democrático de Direito, assegurando o "exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos" (PIOVESAN, 2011, p. 78).

Apresenta cuidado extremo em assegurar os valores da dignidade da pessoa humana, ao estabelecer entre seus objetivos, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos (PIOVESAN, 2011, p. 78).

Dentre os vários direitos assegurados, tem especial relevo o acesso à Justiça, fundamental para que se discuta a política de criação de varas do trabalho no país.

1.3 O direito fundamental de acesso à justiça

O Pós-Guerra propiciou a reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional, fortalecendo assim, a ideia de que a proteção dos direitos humanos não se resume ao domínio reservado do Estado. Nesse contexto, a comunidade internacional passou a se preocupar com a relação entre governantes e governados.

O Estado Democrático de Direito, diante dessa nova visão constitucional, passou a demandar uma efetiva proteção e concretização dos direitos fundamentais. A fim de que os objetivos eleitos na Carta Magna não se tornassem “letra morta”, sem qualquer concretude, o diploma constitucional assegurou, de maneira expressa, no artigo 5º, inciso XXXV que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Percebe-se assim, que o acesso à Justiça representa uma garantia à satisfação dos demais direitos fundamentais, integrando não somente o núcleo do princípio da dignidade da pessoa humana, mas sendo o pilar efetivo do Estado Democrático de Direito, segundo Marinoni (2004, p. 517), reconhecido como o mais importante dos direitos, pelo fato de proporcionar a exigibilidade dos outros direitos.

O direito de acesso à justiça é um direito básico, certamente um dos mais relevantes direitos fundamentais, na medida da sua importância para a tutela de todos os demais direitos. [...] O direito de acesso à justiça não é apenas necessário para viabilizar a tutela dos demais direitos, como imprescindível para uma organização justa e democrática. Não há democracia em um Estado incapaz de garantir o acesso à justiça. Sem a observância desse direito um Estado não tem a mínima possibilidade de assegurar a democracia (MARINONI, 2007, p. 517-518).

Uma importante característica a ser destacada, é que o acesso à Justiça, ao mesmo tempo em que se caracteriza como princípio, configura, também, garantia para a efetivação de outros direitos. Nesse sentido, é princípio, ao estabelecer mandado de otimização e, desse modo, para ser viabilizado precisa de efetiva garantia, em casos concretos, dentre a sua diversidade de possibilidades, mantendo ainda relação com outros princípios ou direitos fundamentais, com os quais, porventura, possam se chocar. E, fala-se que é garantia, na medida em que, da mesma forma que constitui um direito subjetivo à tutela jurisdicional, tem, ainda, uma função instrumental, tanto assecuratória, como protetiva de outros direitos (CERQUEIRA, 2012, p. 53).

O direito de acesso à Justiça ganhou *status* de direito fundamental a partir do reconhecimento dos direitos sociais; como tal, na classificação ressaltada ao norte, enquadra-se como direito fundamental de segunda dimensão.

Ocorre que, historicamente, seu reconhecimento como direito fundamental nunca foi consenso na comunidade jurídica, o que perdura até os dias atuais, dificultando a sua concretização.

De todo modo, é importante que se tenha em mente que a efetivação dos direitos fundamentais como um todo está, intrinsecamente, vinculada à garantia do exercício do direito fundamental de acesso à justiça, na medida em que não o reconhecer como direito humano fundamental significa, em última análise, o não-reconhecimento de direito algum.

1.3.1 Breve histórico acerca do direito de acesso à Justiça

O direito de acesso à Justiça acaba por coincidir com a história das Constituições e do poder político moderno, a partir da derrocada da sociedade medieval e do início da era moderna.

O primeiro esboço de Constituição, a Magna Carta do rei João sem terra, de 1215, e que faz menção a uma garantia mínima de direitos, com a “superação do estado servil, preparando a substituição da vontade arbitrária do senhor, ou patrão, pela norma geral e objetiva da lei, nas relações de trabalho”.

Assim, desde o início do processo de constitucionalização, já se reconhecia que a Justiça não servia aos interesses do monarca, como se fosse sua propriedade, devendo, ao contrário, servir ao interesse público.

A Magna Carta inaugurou uma nova visão acerca da Justiça, pela qual foi reconhecido o poder-dever do rei de promovê-la, quando solicitado por seus súditos (COMPARATO, 2008, p. 92).

Especificamente em relação ao direito de acesso à justiça, o diploma em questão previu que “O direito de qualquer pessoa a obter justiça não será por nós vendido, recusado ou postergado”. (COMPARATO, 2008, p. 92).

Com o fortalecimento do Estado, na Idade Moderna, cujo ápice foi a teoria política de Hobbes, do *Leviatã*, a fim de evitar conflito entre os membros na nova sociedade que se formava, transferiram-se os poderes dos senhores feudais, para o Estado, de modo a impedir a fúria do homem contra os seus pares, surgindo, logo em seguida, a necessidade de proteger o homem do próprio Estado (ROCHA, 2011, p. 41).

A Declaração de Direitos do Estado de Virgínia, a Constituição americana de 1776 e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, decorrente da Revolução francesa de 1789, são marcos iniciais da positivação do acesso à Justiça, em face do reconhecimento do princípio da isonomia (*Todos são iguais perante a lei*), do qual decorre a existência da assistência judiciária, que pode ser considerada gênese do direito de acesso à justiça (ARANTES, 2011, p. 16).

Não obstante o reconhecimento constitucional, o sistema de acesso, que se restringia à assistência judiciária gratuita, era falho e ineficaz, já que não se efetivavam suas consequências práticas.

No Brasil, no período do Império, o acesso à justiça estava quase que diretamente vinculado à classe social dominante, sendo que, até o início do século XIX, no Brasil, não constava das ordenações⁵ ou de qualquer outra lei, nenhuma disposição acerca da garantia de propor demandas aos órgãos judiciários, em caso de lesão ou ameaça de lesão a direitos (PAROSKI, 2008, p. 170).

As Ordenações Filipinas, cuja vigência em território nacional se deu a partir do século XVII, dispunham acerca do direito de pessoas pobres e miseráveis ao patrocínio de advogado. Contudo, no Brasil, não houve a regulamentação dessa garantia, o que impedia o pleno exercício do direito de acesso à justiça, o que se estendeu pelos séculos XVII e XVIII (BEDIN; SPENGLER, 2013, p. 138).

⁵ Ordenações são compilações de leis, sem divisão sistemática, nas quais se encontram registradas, oficialmente, as normas jurídicas de diversos governos monárquicos.

A primeira Constituição brasileira, de 1824, estabeleceu, em seus artigos 151 e 179, inciso XII, a independência do Poder Judiciário, assim como que nenhuma autoridade poderia avocar causas pendentes, sustá-las ou “fazer reviver processos findos” (BRASIL, 1824, não paginado). Porém, tinha características absolutistas e os incisos do seu artigo 101 possibilitavam o Poder Moderador do Monarca, o qual poderia “suspender magistrados (VII), perdoar ou moderar penas impostas aos réus condenados por sentença (VIII) e conceder anistia em caso de humanidade e ao bem do Estado (IX)” (BEDIN; SPENGLER, 2013, p. 138).

Apesar da garantia de acesso à Justiça incipiente, a Constituição do Império, em seu artigo 179, elencou os direitos e as garantias individuais, da mesma forma como vinha ocorrendo na Europa do século XVIII (BEDIN; SPENGLER, 2013, p. 138).

A primeira Constituição da República, de 1891, influenciada pela Constituição dos Estados Unidos, adotou o sistema de tripartição de poderes independentes entre si: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (art. 15). Como novidade, previu o *habeas corpus* (art. 72, §22º) como garantia contra a violência ou coação por ilegalidade ou abuso de poder, tendo, todavia, silenciado acerca do direito de acesso à Justiça (BEDIN; SPENGLER, 2013, p. 139).

A Constituição de 1934 inspirou-se nas constituições sociais da Europa, e previu a assistência jurídica aos necessitados, garantindo o direito de obter certidões das autoridades públicas, a fim de ensejar a defesa de direitos individuais, ou para ter esclarecimentos sobre determinado ato público (ARANTES, 2011, p. 17).

O texto constitucional em questão pugnava pela melhoria das condições de trabalho, e criou a Justiça do Trabalho (art. 122), a ação popular (art. 113, n.º 38) o mandado de segurança (art. 113, n.º 33) e a assistência judiciária gratuita (art. 113, n.º 32) (BEDIN; SPENGLER, 2013, p. 140).

A Constituição de 1937, promulgada durante o período ditatorial que ficou conhecido como Estado Novo, referente a ditadura instituída pelo presidente Getúlio Vargas, representou um rompimento com a ordem constitucional vigente, na contramão da evolução que se garantiu, nos últimos cem anos, no que concerne ao direito de acesso à Justiça, já que suprimiu os pequenos avanços conquistados, até então, como a ação popular e a assistência judiciária gratuita. (BRASIL, 1937, não paginado).

Trouxe, entretanto, em seu artigo 139, o seguinte dispositivo:

Para dirimir os conflitos oriundos das relações entre empregados e empregadores reguladas pela legislação social, é instituída a Justiça do Trabalho, que será regulada em lei e a qual não se aplicam as disposições dessa Constituição relativas à competência, ao recrutamento e às prerrogativas da Justiça Comum. (BRASIL, 1937, não paginado).

Desse modo, embora tenha representado um retrocesso constitucional, não se pode negar o enorme avanço, em termos de conquista de direitos sociais, com a aprovação da Consolidação das Leis do Trabalho, em 1º de Maio de 1943, o que teve reflexos no acesso à Justiça.

Foi a partir daí que o acesso à Justiça, no que diz respeito às demandas relativas aos direitos dos trabalhadores, deu-se de forma mais simples e econômica, com vistas a proporcionar celeridade e informalidade (ARANTES, 2011, p. 17). Apesar da ausência de previsão constitucional de assistência judiciária gratuita, o diploma celetista autorizou o *jus postulandi*⁶.

Outras normas da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) favoreceram, de algum modo, o direito de acesso à justiça, com a possibilidade de organização sindical na resolução dos conflitos coletivos e a legitimação de sindicatos para pactuar convenções ou acordos coletivos de trabalho (art. 612). Valorizou a conciliação e a oralidade, trazendo procedimentos céleres para a solução de conflitos individuais (ARANTES, 2011, p. 18).

Com o fim do Estado Novo, em 1946, foi promulgada uma nova Constituição, a fim de garantir o Estado Democrático de Direito, após o fim de um longo período ditatorial, além de assegurar os princípios e as garantias constitucionais e proporcionar a ampliação do acesso à Justiça, ao garantir o direito de ação aos cidadãos (PINTO; CAMPOS, 2007, p. 9).

Estabeleceu o princípio da ubiquidade da Justiça, dispondo no seu artigo 141, parágrafo 4º, o seguinte: “A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual”.

Assim, pode-se afirmar que em sede constitucional, pela primeira vez, no país, foi positivado, o direito fundamental de acesso à Justiça, a todos, indistintamente, fortalecendo, desta forma o regime democrático e a tutela jurisdicional dos direitos individuais (ARANTES, 2011, p. 18).

⁶ Possibilidade de acionar o poder judiciário, sem intermédio de advogado.

O golpe militar ocorrido em 1964 representou novo retrocesso, na medida em que os direitos e as garantias individuais foram, praticamente, ignorados, pelo poder público.

Apesar disso, tanto no texto da Constituição de 1967 (BRASIL, 1967, não paginado), como na Emenda Constitucional (EC) nº 01/1969 (BRASIL, 1969, não paginado), constou, expressamente, o direito de acesso à Justiça.

Ocorre que o Ato Institucional (AI) 5⁷ restringiu, sobremaneira, o direito de ação, já que excluiu da apreciação do Poder Judiciário as lides relativas às disposições nele contidas, assim como diminuiu o alcance do *habeas corpus*, que não poderia ser utilizado contra atos que versassem sobre crimes políticos, contra a segurança nacional, contra a ordem econômica, social e contra a economia popular (PINTO; CAMPOS, 2007, p. 11).

O Ato Institucional nº 5 tratou, ainda, de enfraquecer o Poder Judiciário, que já estava com a independência comprometida, com o fortalecimento dos poderes ditatoriais do chefe do poder executivo federal, suspendendo as garantias constitucionais da vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade (art. 6º), que apesar de não se referirem, expressamente, aos membros do Poder Judiciário, eram tidas como suas, suas prerrogativas, concedidas pela Constituição de 1967 (BEDIN; SPENGLER, 2013, p. 142-143).

O acesso à Justiça, durante o regime militar, sofreu severa restrição, já que os cidadãos não poderiam acionar o Poder Judiciário para questionar atos ou para garantir direitos fundamentais em face do Estado. Essa restrição foi parcialmente, afastada, com a edição da Emenda Constitucional n.º 11, de 1978, a qual revogou os Atos Institucionais e Complementares, sendo ainda relevante destacar a edição de Lei da Anistia (Lei Federal n.º 6.683/79) (BEDIN; SPENGLER, 2013, p. 143).

Com o fim da ditadura, o processo de redemocratização do país ganhou novo relevo com a promulgação da Constituição da República de 1988.

O texto constitucional efetivamente previu o acesso aos órgãos jurisdicionais, garantindo, expressamente, o contraditório, e a observância do devido processo legal, mesmo em sede administrativa, legitimou a tutela de direitos

⁷ O Ato Institucional Nº 5 (AI-5) foi o quinto decreto editado pelo Governo Militar, em 13/12/1968. O ato, sobrepunha-se à Constituição de 1967, e às constituições estaduais, concedendo aos Presidente da República, poderes extraordinários, além da suspensas de diversas garantias constitucionais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm>.

coletivos, aumentado o rol de legitimados e estabeleceu, como princípio, a fundamentação das decisões judiciais. Todas essas novidades propiciaram uma série de reformas processuais, sempre com a finalidade de simplificação do processo, e, principalmente, de se alcançar a efetividade da justiça (ARANTES, 2011, p. 20).

O reconhecimento dos direitos de segunda e de terceira dimensão, pelo poder constituinte, ocasionou um aumento dos direitos a serem tutelados, e por consequência, maior demanda pela prestação jurisdicional.

A visão contemporânea de acesso à Justiça permite a ampliação de seu significado, consistindo no “acesso a uma determinada ordem de valores e à fruição de direitos fundamentais para o ser humano, aptos a lhe proporcionar uma existência digna” (ARANTES, 2011, p. 20).

É difícil definir a expressão "acesso à Justiça". Segundo Cappelletti e Garth (1988), ela traduz, principalmente, duas finalidades básicas do sistema jurídico: o meio pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob a proteção do Estado.

É necessária a garantia de igualdade de acesso ao sistema entre os indivíduos, que deve produzir resultados, individual e socialmente justos. Destacam ainda os mesmos autores, precursores do estudo sobre o tema, que o principal enfoque dado ao acesso à Justiça é individual, sem esquecer o segundo, na medida em que “uma premissa básica será a de que a justiça social, tal como desejada por nossas sociedades modernas, *pressupõe* o acesso efetivo” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Como se pode ver, houve uma clara evolução do significado de acesso à justiça, que acompanhou a própria evolução dos direitos fundamentais, ganhando um conteúdo axiológico, que auxilia a interpretação de todo o sistema de valores que permeia os direitos fundamentais, distanciando-se, cada vez mais, da ideia de direito formal, que se tinha entre os séculos XVIII e XIX.

Antes cabia ao Estado, meramente, proporcionar à sociedade acesso ao Poder Judiciário, com a proposição de demanda, ou a apresentação de defesa. Em sua dimensão contemporânea, o acesso à Justiça adquire papel fundamental como propulsor do Estado Democrático de Direito, apontando o norte a ser seguido, na medida em que resguarda o regular exercício dos direitos individuais e sociais.

Conforme a ideia de efetividade ganhou relevância e passou a representar o conceito de justiça, o direito de acesso à justiça ganhou contornos de direito à tutela jurisdicional adequada, representando um alargamento dos poderes dos juízes e das matérias trazidas pelos jurisdicionados, objeto de conflito.

Desse modo, o Judiciário adquiriu um papel fundamental para o desenvolvimento social, já que, a partir de uma dogmática da interpretação constitucional e do compromisso de efetividade de suas normas, impulsiona a concretização dos direitos fundamentais, dentre eles, o direito fundamental de acesso à justiça (BARROSO, 2008, p. 17).

Cappelletti e Garth (1988) elencaram os obstáculos fundamentais ao acesso efetivo à Justiça, destacando, primeiramente, que o próprio conceito de efetividade é, em si, algo vago, mas, dentro de um contexto de direito substantivo, seria sinônimo de “igualdade de armas”. Mesmo sendo esse um conceito utópico, remetem que a remoção das barreiras seria o caminho para se aproximar dessa isonomia ideal.

São os seguintes os obstáculos por eles identificados:

- a) Custas judiciais, principalmente nos sistemas judiciais que impõem ônus de sucumbência, mas que alcança, não apenas as custas, propriamente ditas, mas todas as barreiras pecuniárias, como honorários advocatícios, em razão disso, do qual a incerteza da vitória afasta os litigantes. Nesse caso específico, as causas de pequeno valor são as mais prejudicadas por tal barreira (a grande maioria das ações trabalhistas, enquadra-se como tal), que, principalmente, em decorrência do tempo, tendem a sofrer ainda mais prejuízos;
- b) Possibilidade das partes: ligado ao fato de algumas personagens do litígio, possuírem certas vantagens estratégicas sobre outras, em face de melhores b.1) recursos financeiros, que lhes favorecem, tanto em proposições, como na defesa de demandas (nos locais de difícil acesso na Amazônia, é favorável, aos detentores do capital a inexistência de vara nos locais de conflito, pois desencoraja sua judicialização); b.2) aptidão para reconhecer um direito e propor ação ou defesa, tanto em decorrência de vantagens financeiras, quanto de grau de educação e do *status* social, que, em diversas ocasiões, não permitem ao cidadão

- sequer reconhecer a existência de direito juridicamente exigível; b.3) litigantes “eventuais” e litigantes “habituais”: considerando-se os indivíduos que têm contatos isolados e sem regular frequência com o sistema judicial, e as entidades com experiência judicial corriqueira;
- c) Problemas especiais dos interesses difusos: ressaltam aqui, especificamente, dificuldades de ações dessa natureza;
- d) As barreiras ao acesso: concluem que é possível identificar como padrão que os obstáculos são mais presentes nas pequenas causas, e tratando-se de autores individuais, especialmente quanto aos pobres; enquanto que há as vantagens aos litigantes organizacionais, familiarizados com a utilização do sistema judicial.

Por isso, refletem os autores, ser de se esperar que quando se tratam de ações judiciais que envolvam danos de menor valor, contra grandes organizações, os sujeitos tenham maiores mais dificuldades para afirmar seus direitos. Prosseguem afirmando que os direitos substantivos, característicos do Estado de bem-estar social, têm esses contornos, já que, de um lado, há esforços em se apoiar os cidadãos contra os governos, os consumidores contra os comerciantes, o povo contra os poluidores, os operários contra os patrões, de outro lado, o interesse econômico do indivíduo é geralmente pequeno, e por isso se configura uma tarefa difícil a transformação desses direitos em vantagens concretas para as pessoas comuns. E finalizam: “Supondo que haja vontade política de mobilizar os indivíduos para fazerem valer seus direitos — ou seja, supondo que esses direitos sejam para valer — coloca-se a questão fundamental de como fazê-lo” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 28).

Tratam, ainda do fato de ser impossível a eliminação de todos os fatores acima elencados, mas aduzem que, a melhora de um obstáculo, tende a influenciar positivamente nos demais, pois os problemas, geralmente, estão inter-relacionados.

Desse modo, concordando com as ideias de Cappelletti e Garth (1988), a partir do levantamento desses obstáculos, é possível conceber o desenvolvimento do acesso à justiça, em três fases: inicialmente, quando caracterizada apenas pela assistência judiciária; em seguida, quando se pensa em uma ampliação do acesso ao Judiciário aos interesses difusos; e por fim, no esforço de se eliminar os

obstáculos que, porventura, estejam presentes no sistema judicial em questão, impossibilitando o pleno acesso à justiça.

1.3.2 Acesso à justiça como direito fundamental

O direito de acesso à Justiça, além de previsto, constitucionalmente, como princípio, é como já acima enfatizado, garantia de que os demais direitos fundamentais sejam observados, tanto pelo Estado, quanto pelos particulares.

Assim, a tutela jurisdicional do Estado reforça a ideia de que o acesso à Justiça não se restringe ao ajuizamento de uma ação, mas engloba todas as fases processuais, até mesmo aquelas imediatamente anteriores ao ajuizamento, sendo, desse modo, assegurado, constitucionalmente, aos indivíduos, que, diante da lesão de um direito, haverá sua efetiva tutela.

O acesso à Justiça deve ser visto como acesso à ordem jurídica justa, o que se constitui em proporcionar a todos, sem distinção, a possibilidade de pleitear a tutela jurisdicional do Estado, e, em contrapartida, ter à disposição a possibilidade de se alcançar o resultado, como previsto no mandamento constitucional, para o que é, ainda, fundamental que não se tenha carência do devido processo legal, o qual deve ser “modelado em conformidade com garantias fundamentais, suficientes para torná-lo équo, correto, *giusto*” (BEDAQUE, 2003, p. 71).

O acesso à justiça representa uma síntese de todos os princípios e garantias processuais, tanto em nível constitucional, como infraconstitucional, e mais, alcança a fase legislativa ou doutrinária e jurisprudencial, razão pela qual é considerado um dos princípios mais importantes do sistema processual, na atualidade (DINAMARCO, 2003, p. 372).

O acesso à Justiça, como meio assecuratório do princípio da dignidade humana, é reconhecido, internacionalmente, pois, no próprio Preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos⁸, consta que: “Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”.

⁸ Disponível em: <<http://www.humanrights.com/pt/what-are-human-rights/universal-declaration-of-human-rights/preamble.html>>.

Ele representa ainda “uma das formas de estabelecimento da igualdade entre os cidadãos, colocando-os, em tese, em posições isonômicas perante o Estado” (POSSATO; MAILLART, 2013, p. 16).

Essa isonomia, à primeira vista, é meramente formal, já que muitos obstáculos impedem que o cidadão obtenha do Estado a prestação jurisdicional e a solução do conflito, o que acaba por desequilibrar o efetivo acesso, relativizando-o quanto aos hipossuficientes. Com efeito, há desigualdade material, no que diz respeito aos custos processuais, como honorários de sucumbência e taxas, sem falar naqueles que residem em locais de difícil acesso, como municípios longínquos na Amazônia e precisam deslocar-se aos municípios onde haja a presença do Poder Judiciário. “Todos estes são fatores econômicos que limitam o acesso à prestação jurisdicional e consequente concretização do acesso à justiça” (POSSATO; MAILLART, 2013, p. 6).

Ocorre que, independentemente da definição utilizada, é um direito fundamental. Nas palavras de Cappelletti e Garth (1988, p. 12): “O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.”

Ainda como parte do conceito em questão, é relevante destacar a capacidade da parte de compreender seus direitos e perceber a possibilidade de exigí-los judicialmente, o que traduz um processo de conscientização do cidadão de que é sujeito de direitos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 21).

O tema ganha ainda mais importância quando se observa sua interação com os demais direitos fundamentais, na medida em que, a concretude de todos, depende da eficácia e da eficiência daquele primeiro. Em tese, a coerção para o cumprimento dos demais direitos depende da existência de um título executivo, podendo ser exigidos, individual ou coletivamente, através do direito de acesso à justiça.

Para que se busque a justiça efetiva, em todos os seus aspectos, é imprescindível a eficácia da resolução das controvérsias, principalmente, “na promoção da pacificação social e do bem de todos, em consonância com o processo dinâmico que possibilita o aprimoramento da dignidade da pessoa humana” (POSSATO; MAILLART, 2013, p. 8).

O acesso à justiça, nestes termos, reveste-se em um direito inerente ao próprio cidadão, que o transforma num instrumento capaz de garantir sua própria dignidade, na medida em que reconheça no Estado, um ente a quem possa recorrer, quando entender necessário à sua segurança.

O acesso à justiça não se esgota no Poder Judiciário, como acima já destacado, resguardando uma dupla acepção.

Todavia, diante da realidade dos trabalhadores do interior da Amazônia, que ainda não puderam ver seus direitos fundamentais reconhecidos, situação que, muitas vezes, remonta ao século XVII, em período que antecedeu o pauperismo⁹ (“questão social”), é imprescindível a garantia da presença física do Poder Judiciário, como forma de lhes proporcionar a efetivação das garantias sociais advindas com o Estado Social Democrático.

O marco democrático do trabalhador precisa chegar na Amazônia, realizando-se, efetivamente, aquilo que a Constituição da República de 1988 prometeu.

Por essa razão, para que haja a concretização, é importante a remoção de óbices de cunho econômico, social, político ou de qualquer outro que impeça o livre acesso à Justiça, bem como a criação de meios práticos que o tornem efetivo (SILVA, 2005, p. 121) e ao alcance de todos, quer isoladamente, quer em grupo, quer sejam hipossuficientes ou abastados economicamente.

O direito de acesso à justiça é, efetivamente, um direito humano fundamental e subjetivo típico, podendo-se exigir do Estado comportamentos positivos e negativos para a sua efetivação. Pode ser considerado direito humano, pois consta de diversos tratados internacionais de direitos humanos, fundando-se nos princípios da dignidade da pessoa humana, da liberdade e da igualdade.

Conforme esclarecido alhures, o conceito passou por uma evolução significativa, na medida em que a presença do Estado, na sociedade, passou pela mesma evolução, já que, antes, estava ligado, tão somente, às sistemáticas processuais formalistas, a fim de se resguardar o devido processo legal. Atualmente, o que se busca é que o acesso à justiça seja fonte de participação democrática das partes, e que a tutela jurisdicional prestada seja justa, útil e efetiva.

⁹ Tratado como questão social no capítulo 1, item 1.2.

Segundo Watanabe (1988), isso ocorreu, principalmente, a partir de duas perspectivas: a primeira, ligada ao desenvolvimento do Estado liberal, e ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, que corresponde ao acesso à justiça como direito de ação, o direito de se propor demanda judicial a fim de viabilizar a defesa de um direito subjetivo e, a segunda, que concerne ao “acesso a uma ordem jurídica justa”, ligada ao ideal pregado pelo Estado Social, no qual é possível a realização de justiça social, com o equilíbrio entre os litigantes, a fim de que se possibilite a participação democrática e a tutela jurisdicional efetiva.

O decesso à justiça pode, assim, representar a perpetuidade de situações de exclusão e de desigualdade, tão combatidas pela moderna teoria dos direitos fundamentais.

No direito pátrio, além de ter sido considerado, pela Constituição da República de 1988, como direito fundamental, consagrado no artigo 5º¹⁰, o acesso à justiça integra o rol das chamadas cláusulas pétreas¹¹ (art. 60, §4º, inc. IV)¹².

Assim, o conteúdo conceitual do acesso à justiça não se limita ao ajuizamento de ações e à possibilidade de se acionar o Poder Judiciário, abrangendo todo o alargamento constante do reconhecimento dos direitos fundamentais de segunda geração, como acesso à ordem jurídica justa, ou seja:

i) o ingresso em juízo; ii) a observância das garantias compreendidas na cláusula do devido processo legal; iii) a participação dialética na formação do convencimento do juiz, que irá julgar a causa (efetividade do contraditório); iv) a adequada e tempestiva análise, pelo juiz, natural e imparcial, das questões discutidas no processo (decisão justa e motivada); v) a construção de técnicas processuais adequadas à tutela dos direitos materiais (instrumentalidade do processo e efetividade dos direitos) (ARANTES, 2011, p. 23).

É importante ter-se em mente que, a ampliação do conceito de acesso à justiça também decorre da concretização do princípio da igualdade, direito fundamental consagrado pela Constituição, de modo que seu objetivo é o de

¹⁰ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

¹¹ São limitações materiais, ao poder constituinte derivado. São dispositivos, os quais não podem sofrer emenda, estando, no direito brasileiro, elencadas, expressamente, no ar 60, §4º da Constituição da República, a saber: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais.

¹² Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...] IV - os direitos e garantias individuais.

colaborar com a diminuição das desigualdades sociais, considerando-se a igualdade em sua perspectiva material, e não na formal.

O constitucionalismo contemporâneo, fruto do Estado Social Democrático, permite, assim, que as normas constitucionais tenham caráter aberto, e desse modo a partir de técnicas de interpretação, se ultrapasse a mera subsunção de determinado fato à norma correspondente, sob a orientação dos direitos fundamentais, em todas as suas dimensões, passando o Direito a ser aplicado a partir da observação dos princípios da dignidade humana, da razoabilidade e da justiça social, sempre no objetivo de ser proporcionar a efetividade dos direitos fundamentais.

Nessa perspectiva, é que se expõe que a aplicação de determinada norma não deve alcançar o rigor do pensamento positivista¹³, mas sim perseguir a concretização da igualdade, da dignidade, e da justiça social, preocupando-se, sempre, em observar as consequências sociais de tal aplicação.

Esse movimento que tem sido denominado, pela doutrina de neoconstitucionalismo, é fundado em três premissas básicas:

(i) a normatividade da Constituição, isto é, o reconhecimento de que as disposições constitucionais são normas jurídicas, dotadas, como as demais, de imperatividade; (ii) a superioridade da Constituição sobre o restante da ordem jurídica (cuida-se aqui de Constituições rígidas, portanto); e (iii) a centralidade da Carta nos sistemas jurídicos, por força do fato de que os demais ramos do Direito devem ser compreendidos e interpretados a partir do que dispõe a Constituição (BARCELLOS, 2005, p. 84).

Para o neoconstitucionalismo, respeitadas as três premissas acima, na esfera teórica, passa-se à concretização, a partir de técnicas jurídicas que possam ser utilizadas, no dia a dia, da aplicação do direito. Ele representa, justamente, essa

¹³ Corrente jusfilosófica, liderada por Kelsen, a qual crê que apenas as leis são fontes de direito, afastando, em absoluto, qualquer noção principiológica de sua descrição acerca de sistemas jurídicos, destacando-se a sua classificação em: sistemas estáticos, cuja normas são válidas se seu conteúdo ou substância estiver em consonância com o conteúdo material prescrito pela norma fundamental do sistema; e sistemas dinâmicos, que dispõe como válidas as normas criadas por autoridades competentes e de acordo com o procedimento prescrito pela norma fundamental. Outro nome que se destaca na defesa dessa teoria é Herbert Hart, que apesar de defender a separação das ideias de Direito e a Moral, admite a aplicação de princípios na solução de situações não previstas pela norma positivada. Para melhor aprofundamento sobre o tema: KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 4. ed. São Paulo: Martins fontes, 2000. e as críticas: DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. Tradução de Nelson Boeira. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. Título original: Taking rights seriously; DWORKIN, Ronald. Uma questão de princípio. Tradução de Luís Carlos Borges. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. Título original: A matter of principle.

passagem do teórico ao concreto, que possibilitará, em diversas ocasiões, transformar “os ideais da normatividade, superioridade e centralidade da Constituição em técnica dogmáticamente consistente e utilizável na prática jurídica”, permitindo, assim, a interpretação de todo o normativo jurídico estatal, incluindo-se as políticas públicas, a partir do texto constitucional. (BARCELLOS, 2005, p. 84-85).

Barcellos esclarece ainda que, do ponto de vista material, pelo menos dois elementos caracterizam o neoconstitucionalismo, quais sejam:

- (i) a incorporação explícita de valores e opções políticas nos textos constitucionais, sobretudo no que diz respeito à promoção da dignidade humana e dos direitos fundamentais; e (ii) a expansão de conflitos específicos e gerais entre as opções normativas e filosóficas existentes dentro do próprio sistema constitucional (BARCELLOS, 2005, p. 85).

Verifica-se que, as constituições sociais introduziram, expressamente, em seus textos, elementos normativos diretamente vinculados a valores, especialmente associados à dignidade humana e aos direitos fundamentais, estabelecendo, ainda, opções políticas, gerais (como a redução das desigualdades sociais) e específicas (como a prestação, pelo Estado, de serviços de educação), o que representa, claramente, uma reação aos regimes totalitários da primeira metade do século XX, como citado em tópicos anteriores.

Isso vem se refletindo na construção jurisprudencial brasileira, que tem levado em conta essa mudança de paradigma, observando-se o compromisso com a efetividade de suas normas e com o desenvolvimento de uma dogmática constitucional (BARROSO, 2008, p. 43).

Ora, essa mesma interpretação tem que ser adotada quando da análise das normas da administração judicial, que não pode ser desvinculada do sistema de valores trazidos pela Constituição da República de 1988.

O neoconstitucionalismo deve servir de suporte crítico para a construção não somente de “novas” teorias e práticas, mas, também, a fim de proporcionar a construção de técnicas que “tornem mais efetivas, rápidas e adequadas à prestação jurisdicional” (CAMBI, 2007, p. 43).

A partir desse novo paradigma de interpretação é importante que os operadores do Direito se adaptem à nova realidade social, pois é possível identificar um crescente número de reivindicações coletivas da gama de direitos reconhecidos pelo Estado, a partir da segunda metade do século XX.

É a partir dessa conjuntura, através dos direitos fundamentais, expressamente reconhecidos pela Constituição e, ainda, observando-se as demandas sociais, que se pode conceber uma nova abordagem do que se chama “acesso à justiça”: “proporcionar um acesso à ordem jurídica justa, real e efetiva, em tempo razoável; a ser conferida pelo Estado, tendo em vista seu caráter prestacional e sua natureza de direito fundamental” (ARANTES, 2011, p. 25).

Nesse sentido é a lição de Cappelletti e Garth, que afirmam:

O ‘acesso’ não é apenas um direito social fundamental, crescentemente reconhecido; ele é, também, necessariamente, o ponto central da moderna processualística. Seu estudo pressupõe um alargamento e aprofundamento dos objetivos e métodos da moderna ciência jurídica (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 13).

Por isso, é possível falar que, na sua dimensão contemporânea, o direito de acesso à justiça, não significa, meramente, a possibilidade de se ingressar em juízo, mas que o maior número possível de pessoas tenha condições de propor demandas e apresentar defesa, de maneira adequada, descabendo restrições impostas pelo Estado, principalmente, quando envolverem causas de valor pecuniário diminuto, como são, em sua maioria, as ações trabalhistas, em que se pleiteiam, por exemplo, verbas rescisórias.

Nesse sentido, Cappelletti e Garth (1988, p. 11), esclarecem que o direito ao acesso à justiça adquiriram extrema importância, dentre os novos direitos individuais e sociais, na medida em que a titularidade de direitos sociais não tem sentido, se não houver mecanismos para sua efetiva reivindicação.

Desse modo, uma vez que o direito de acesso à justiça é reconhecido como direito fundamental, não deve haver empecilhos à sua concretização, já que, ao ser reconhecido como tal pelo poder constituinte originário, impõe que sejam despendidos esforços permanentes do Poder Público, a fim de possibilitar sua efetivação, como corolário do Estado Social Democrático.

Todo o esforço despendido nas recentes alterações legislativas, nas duas últimas décadas¹⁴, a fim de se dar efetividade ao processo e, portanto, à entrega da prestação jurisdicional demandada, é irrelevante se não houver também um esforço para que se viabilize o acesso efetivo ao Poder Judiciário, como, nos casos dos

¹⁴ Vide Leis 10352/01, 10358/01, 10444/02, Lei 11.232/05, Lei 11.276/05, 11.277/05, novo Código de Processo Civil.

municípios, ora estudados, de Óbidos e São Félix do Xingu, onde há extrema pobreza, histórico de exploração irregular de mão de obra e locais de difícil e custoso acesso.

Nesse diapasão, todo esforço relacionado à concretização do direito de acesso à justiça, como direito fundamental, demanda “sensibilidade frente às questões de cunho social e engloba outras preocupações: a concretização dos demais direitos fundamentais e a valorização da dignidade da pessoa humana” (ARANTES, 2011, p. 30).

A norma constitucional de 1988 estabeleceu a garantia à prestação jurisdicional como dever fundamental, o que além de compreender o direito de demandar em juízo, compreende, também, o de produzir provas e alegações, o direito de ser ouvido, de produzir ampla defesa e, ainda, o acesso a todos os meios processuais e recursais que possam conduzir à decisão justa, consoante previsto no seu artigo 5º, incisos LV e LIV (ALVIM, 2006, p. 104).

Desse modo, o que viabiliza a concretização da justiça é a distribuição de poder, e nesse sentido, a pedra angular da justiça social é assegurar, a todos, indistintamente o acesso aos poderes e funções da justiça.

Partindo dessas premissas, cabe analisar se a política nacional de criação e de manutenção de varas do trabalho proporciona, ou não, o efetivo acesso à Justiça.

2 OS ATUAIS CRITÉRIOS NACIONAIS DE CRIAÇÃO E DE MANUTENÇÃO DE VARAS DO TRABALHO

A criação de varas do Trabalho, atualmente, encontra-se regulamentada pela Resolução nº 63 do CSJT, em todo o território nacional, que estabelece os critérios, para que os Tribunais Regionais do Trabalho a pleiteiem, inicialmente, perante o CSJT, em seguida, perante o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e, por fim, perante as casas legislativas do Congresso Nacional.

Primeiramente, a justificativa para a criação de uma nova vara do trabalho, deveria conter os seguintes requisitos:

Art. 9º A criação de Vara do Trabalho em localidade que ainda não conta com uma Unidade da Justiça do Trabalho condiciona-se à existência, na base territorial prevista para sua jurisdição, de mais de 24.000 (vinte e quatro mil) trabalhadores ou ao ajuizamento de pelo menos 350 (trezentos e cinquenta) reclamações trabalhistas por ano, apuradas nos três anos anteriores.

Parágrafo único. Nas localidades que já disponham de Varas do Trabalho, a criação de uma nova unidade somente poderá ser proposta quando a média de processos anualmente recebidos em cada Vara existente, apurada nos três anos anteriores, for igual ou superior a 1.500 (mil e quinhentos).

Ou seja, havia a necessidade de alcançar o requisito numérico de 350 (trezentos e cinquenta) ações trabalhistas ajuizadas por ano, em um interstício de três anos consecutivos, para que pudesse ser criada uma vara do trabalho em determinada localidade, que ainda não tivesse a presença física do Judiciário trabalhista, com a ressalva de se contar, na base territorial da jurisdição, com um contingente de mais de vinte e quatro mil trabalhadores. Se, na localidade já houvesse vara do trabalho instalada, a criação de uma nova unidade dependeria do ajuizamento de, pelo menos, mil e quinhentas ações, nos três anos anteriores.

Ocorre que em dezembro de 2015, houve uma relevante alteração nos requisitos em questão, tendo tornado ainda mais difícil a criação e instalação de nova vara do trabalho.

A nova redação do art. 9º da Resolução 63 do CSJT, dada pela Resolução CSJT nº 160, de 27 de novembro de 2015, é a seguinte:

Art. 9º A criação de Vara do Trabalho em localidade que ainda não conta com uma Unidade da Justiça do Trabalho condiciona-se à existência, na base territorial prevista para sua jurisdição, de mais de 24.000 (vinte e quatro mil) trabalhadores ou ao ajuizamento de pelo menos 600

(seiscentas) reclamações trabalhistas por ano, apuradas nos três anos anteriores.

§ 1º Nas localidades que já disponham de Varas do Trabalho, a criação de uma nova unidade somente poderá ser proposta quando a média de processos anualmente recebidos em cada Vara do Trabalho existente, apurada nos três anos anteriores, for igual ou superior a 1.500 (mil e quinhentos).

§ 2º O quantitativo mínimo referido pelo parágrafo primeiro deverá ser reduzido a 1.000(mil) processos na média apurada nos três anos anteriores, quando se tratar da criação de Vara do Trabalho destinada à especialização em acidentes de trabalho.

§ 3º O quantitativo mínimo referido pelo parágrafo primeiro deverá ser aumentado para 2500 (dois mil e quinhentos) processos na média apurada nos três anos anteriores, quando se tratar da criação de Vara do Trabalho destinada à especialização em execuções fiscais.

Assim, a partir de dezembro de 2015, só será autorizada a criação de uma nova vara trabalhista, caso se alcance o requisito numérico de 600 (seiscentas) ações trabalhistas ajuizadas, por ano, em um interstício de três anos consecutivos, para que possa ser autorizada a criação de uma vara do trabalho em determinada localidade, que ainda não conte a presença física do Judiciário trabalhista, tendo ainda que contar, em sua base territorial de jurisdição, com uma população de mais de vinte e quatro mil trabalhadores.

Foi, entretanto, estabelecido o dispositivo a seguir, relativizando os requisitos anteriores, que dispõe:

§ 4º O Conselho Superior da Justiça do Trabalho poderá, excepcionalmente, por deliberação de 2/3 de seus integrantes, relativizar os critérios estabelecidos pelo caput e pelos parágrafos primeiro a terceiro, quando a análise das peculiaridades do caso concreto o exigir, com vistas à interiorização da Justiça do Trabalho, à garantia do acesso à Justiça e ao imperativo da ampliação da cidadania.

Ou seja, há, normativamente, a possibilidade de, no caso concreto, permitir a criação de uma nova vara, mesmo sem o alcance nos números processuais, quando esta representar meio de propiciar a interiorização da Justiça do Trabalho, à garantia do acesso à Justiça e ao imperativo da ampliação da cidadania.

Essa novidade, sem dúvida, favorece, em tese, os municípios, cuja característica, ora se estuda, ocorre que como será visto ao longo do trabalho, as discussões em âmbito administrativo, usualmente, levam em conta, apenas a análise numérica, deixando-se de lado qualquer referência à “interiorização da Justiça do Trabalho, à garantia do acesso à Justiça e ao imperativo da ampliação da cidadania”.

Foi ainda inserido outro dispositivo, que limita temporalmente, os envios de projetos de criação de varas, destaco:

Art. 9º-A Os Tribunais Regionais do Trabalho, com base nas resoluções que regem a matéria, se o entenderem necessário, poderão enviar proposta de anteprojeto de lei para a criação de unidades judiciárias, cargos e funções comissionadas até 30 de setembro de cada ano.

§ 1º Cada Tribunal Regional do Trabalho poderá encaminhar ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho uma única proposta a cada dois anos, que consolidará todas as demandas que entender necessárias.

§ 2º O Conselho Superior da Justiça do Trabalho apreciará todas as propostas no mês de fevereiro de cada ano, a fim de encaminhar ao órgão Especial do Tribunal Superior do Trabalho para apreciação e posterior envio ao Conselho Nacional de Justiça, no prazo de que trata a Portaria Conjunta nº 1, de 22 de dezembro de 2008.

§ 3º O Conselho Superior da Justiça do Trabalho não receberá propostas entre o período de outubro a fevereiro.

Desse modo, o que se pretende discutir é que, nos municípios de difícil acesso, localizados no estado do Pará, principalmente de sua região sul, como o Município de São Félix do Xingu, que, historicamente, tem sofrido com anos de exploração de mão de obra escrava, irregular, informal e infantil, essas exigências legais, contribuem para a manutenção dessa realidade, pois o Estado, na figura do Poder Judiciário trabalhista, não se fará presente enquanto os requisitos numéricos acima ainda não foram alcançados. O mesmo ocorre na região do Oeste do Estado, no Município de Óbidos, isolado geograficamente por rios, que dificultam o acesso e o deslocamento de seus cidadãos.

A Resolução nº 63/2010 tem, como fundamento legal, o artigo 1º da Lei 6.947/81¹⁵. Obviamente, há motivos orçamentários e financeiros complexos, que balizam tais critérios, já que há óbices de natureza legal e material que impedem a presença do Judiciário em todos os locais do país. Entretanto, algumas especificidades regionais, como a forma geográfica e demográfica de sua ocupação, bem como o estímulo governamental para a ocupação da Região por cidadãos de outros estados, devem ser consideradas para que se pense na flexibilização de tais requisitos, garantindo-se a presença do Estado nessas áreas, como política pública

¹⁵ Art. 1º A criação de Junta de Conciliação e Julgamento está condicionada à existência, na base territorial prevista para sua jurisdição, de mais de 24.000 (vinte e quatro mil) empregados ou ao ajuizamento, de média igual ou superior, no último triênio, de pelo menos 240 (duzentas e quarenta) reclamações anuais.

Parágrafo único - Nas áreas de jurisdição de juntas, só serão criadas novas unidades quando a frequência de reclamações, em cada órgão já existente, exceder, seguidamente, a 1.500 (mil e quinhentas) reclamações por ano.

de acesso à Justiça, de diminuição de desigualdade social e para garantir o direito ao desenvolvimento.

Como mencionado, o acesso à Justiça é direito fundamental de todos, assegurado pela Constituição de 1988, e não deveria, para a sua concretização, depender de política utilitarista, que impõe regras idênticas a todo território, ignorando suas dimensões geográficas, as diferenças e as necessidades regionais, principalmente, em se tratando da Região amazônica paraense, cujo acesso é difícil e custoso.

A população economicamente ativa do Estado do Pará tem, ao longo de sua história, sofrido com exploração de sua mão de obra de forma irregular, sendo corriqueira a presença de cooperativas e de associações fraudulentas. Conta com significativo número de trabalhadores expostos à informalidade, e é a que apresenta os piores números no que diz respeito à manutenção de trabalhadores em situação análoga à de escravo, o que tem raízes no modo como a sua ocupação foi incentivada, desde a presença das missões religiosas na Amazônia.

Impor aos trabalhadores que o seu direito de acesso à justiça dependa dos requisitos acima citados, retrata uma visão utilitarista da Justiça, a qual inviabiliza o direito de uma minoria, ante a felicidade máxima, de uma maioria que se encontra nos grandes centros, e, por conseguinte, já detém melhor acesso às instituições estatais e a advogados.

A fim de entender melhor a ética que justifica a escolha de critérios meramente econômicos, como limitadores do direito de acesso à Justiça de trabalhadores da Região, tratar-se-á, de forma mais aprofundada, do utilitarismo.

2.1 O Critério Utilitarista

O utilitarismo é uma típica filosofia moral moderna, que, segundo Sen (2010, p. 84) tem sido a teoria ética dominante, que vem influenciando a abordagem da tradicional economia de bem-estar e as políticas públicas praticadas ao redor do mundo.

O movimento constitucional, dos séculos XVII e XIX, propiciou o surgimento da teoria de divisão dos poderes e da ideia de controle recíproco entre eles, dando relevo ao princípio da legalidade, como forma de contenção do poder estatal, que deveria limitar-se a assegurar os direitos do indivíduo, direitos fundamentais de

primeira geração. Nesse contexto, surgiu a teoria utilitarista, que tem por fundamento principal a maximização do bem, para o maior número de pessoas, o chamado princípio da utilidade.

A era moderna (1453-1789), que se seguiu ao Iluminismo (século XVIII), foi marcada por uma grande dose de individualismo, buscando-se proteger o indivíduo da sociedade, do Estado e de outras instituições consideradas repressoras. Justamente por isso, na modernidade, o Direito era essencialmente formal, dependente da vontade do legislador, estabelecendo-se, como critério de avaliação, a lei.

Robinet (2004, p. 120) esclarece que a doutrina utilitarista, apesar de tardia, expressa, com exatidão, o fundamento da filosofia das Luzes, fundada no princípio individualista.

2.1.1 Utilitarismo

Apesar de ser uma escola bastante difundida, e presente na teoria de diversos pensadores, três foram os precursores da ética utilitarista, Willian Paley (1785), Jeremy Bentham (1789) e William Godwin (1793), todos buscaram valores iluministas, sendo, entretanto, Bentham aquele que ganhou maior notoriedade (MULGAN, 2014, p. 14).

Jeremy Bentham, filósofo inglês do século XVII, que apesar de ter tido uma vasta produção literária, ganhou fama a partir da divulgação de seu trabalho, por J. S. Mill, que buscou, em sua teoria, um critério que fosse objetivo, separado da moral, sobre o qual fundou a doutrina utilitarista, tomando como base as ideias de Helvetius e Humes (ROBINET, 2004, p. 120).

Sua formação jurídica e econômica favoreceu o pensamento, através de uma escola de pensadores, que ficou conhecida como *radicais filosóficos* ou *“utilitaristas”*, que pregava reformas políticas e sociais, incluindo a formulação de uma nova constituição para o país (BRYCH, 2005, p. 1).

Segundo Sandel, sua ideia central encontra formulação bastante simples: “o mais elevado objetivo da moral é maximizar a felicidade, assegurando a hegemonia do prazer sobre a dor”, sendo a decisão correta aquela que encontrar, como resultado, a maximização da utilidade, ou melhor, aquilo que produz “prazer ou felicidade e que evite a dor ou o sofrimento” (SANDEL, 2012, p. 48).

Amartya Sen esclarece que, outras questões como a liberdade substantiva do indivíduo, as violações de direitos, ou mesmo a qualidade de vida, não são avaliadas no julgamento das estatísticas sobre o prazer, bem como não influenciam de “forma direta uma avaliação normativa nessa estrutura utilitarista” (SEN, 2010, p. 81), mesmo que, indiretamente, possam até ser consideradas, apenas na avaliação dos efeitos que tal decisão poderá trazer, em relação aos números de seu resultado.

O núcleo do pensamento utilitarista consiste, então, na maximização do bem-estar coletivo, a partir da soma das utilidades individuais, sendo esse um dos pontos de crítica à teoria, já que cada ser humano tende a desenvolver valores próprios e individuais.

Pelo princípio da utilidade, há a sujeição do homem ao domínio que lhe causa os sentimentos de dor e de prazer (BENTHAM, 2005, p. 231-232), e que coloca como seu objetivo a busca da felicidade, a partir da razão e da lei, considerando que a “felicidade, finalidade de toda razão humana, se reduz a um cálculo dos prazeres e das dores” (ROBINET, 2004, p. 120).

Bentham (2005, p. 232) constrói o conceito de princípio da utilidade como aquele que “aprova ou desaprova toda e qualquer ação segundo a tendência que ela mostra ter de aumentar ou diminuir a felicidade da parte cujo interesse está em questão; ou, em outras palavras, de promover ou impedir essa felicidade”.

Identifica a noção de utilidade, como um objeto, cuja propriedade tende a trazer felicidade, ou evitar injustiça para a parte que tem o seu interesse ali considerado (BENTHAM, 2005, p. 232).

A parte tanto pode ser um indivíduo, como a sociedade como um todo, sendo que o interesse da comunidade se identifica com a soma dos interesses dos diversos membros que a compõem.

O interesse do indivíduo ocorre quando determinado objeto tende a aumentar a soma dos prazeres, e por corolário, configura-se o interesse da comunidade, quando sua tendência a aumentar a felicidade da comunidade é maior do que a de diminuí-la. Assim, uma determinada ação será considerada justa, quando funciona desse modo, ou seja, gera na comunidade uma tendência de aumentar a felicidade coletiva (BENTHAM, 2005, p. 233).

Robinet (2004, p. 121) argumenta que, na doutrina utilitarista clássica, a forte crítica de seu criador a princípios morais que se contrapõem ao da utilidade, deve-se ao fato de que, para ele, mesmo na crença religiosa, está-se diante do princípio da

utilidade, pois, o temente a Deus renuncia à vida de pecados, sob a promessa de uma vida melhor futura. Enumera, então, a lista criada por Bentham, referente às sete qualidades que possibilitam o cálculo da relação de prazeres e de penas:

A intensidade e a duração (qualidades extrínsecas do prazer e da pena), a certeza e a proximidade (um tu tens, igual a um tu o terás, deve ser preferido), a fecundidade (capacidade de atrair outros prazeres) e a pureza (o fato de não ser misturado com uma pena), enfim a extensão (cada homem prefere que seu prazer seja partilhado, motivo pelo qual Bentham uma dimensão altruísta em sua moral) (ROBINET, 2004, p. 121).

Para o cálculo das satisfações individuais ou coletivas, devem ser usadas essas variáveis. Cabe assim ao Estado, a promoção da felicidade da coletividade, ou seja, maximizar os interesses individuais, balanceando vantagens e desvantagens, no que concerne à utilidade. Assim, o objetivo das leis não seria outro além do de proporcionar felicidade, e, evitar o que venha a diminuí-la, ou melhor, “excluir o dano (*mischief*) de modo tal que a soma das utilidades individuais supere as penas” (ROBINET, 2004, p. 121).

Nesse mesmo compasso, Rawls (1997, p. 26) indica que “por meio da observação dos fatos, chega-se ao princípio da utilidade de modo natural: uma sociedade está adequadamente ordenada quando suas instituições maximizam o saldo líquido das satisfações”, e arremata afirmando que a “justiça social é o princípio da prudência aplicado a uma concepção somática do bem estar do grupo” (RAWLS, 1997, p. 26).

Para a doutrina utilitarista, é irrelevante a noção de ética e de dignidade moral, já que, a medida de justiça das ações, relaciona-se, diretamente, com o bem maior da sociedade.

Amartya Sen (2010, p. 84-85) aponta que são três os requisitos de avaliação utilitarista: a) Consequencialismo: todas as escolhas devem ser julgadas por suas consequências; b) *Welfarismo*: os juízos sobre os estados das coisas se restringem às utilidades nos respectivos Estados; e c) *Ranking* pela soma: as utilidades de diferentes pessoas são somadas em conjunto, a fim de se obter seu mérito agregado.

Assim, para a teoria utilitarista clássica, basta a análise desses três componentes para se emitir um julgamento, a partir da soma total de utilidades geradas por meio da respectiva escolha.

O papel do governo *exigido* pela lógica da teoria de Bentham baseia-se no pressuposto egoísta de que a busca do prazer e o afastamento da dor agem sempre no nível psicológico individual. As pessoas procuram maximizar individualmente a utilidade, não dando a mínima para o bem geral da sociedade (SHAPIRO, 2006, p. 28).

Nesse contexto, adverte Sen, a medida de justiça e injustiça diz respeito, apenas, à “perda agregada de utilidade em comparação com o que poderia ter sido obtido”. Complementa essa ideia, afirmando ser injusta uma sociedade “na qual as pessoas são significativamente menos felizes, consideradas conjuntamente, do que precisariam ser” (SEN, 2010, p. 85).

Em síntese, pode-se dizer que o utilitarismo é individualista, já que vê a justiça a partir do indivíduo; relativista, pois considera que o prazer é relativo; hedonista porque, entende o bem como o prazer; formalista e economicista, já que tenta quantificar o prazer.

Jonh Stuart Mill foi discípulo de Bentham e tentou dar respostas às principais críticas dirigidas à teoria de seu precursor. Segundo Sandel (2012, p. 64), ele tentou conciliar os direitos individuais com a filosofia utilitarista, trazendo, como epicentro de sua doutrina, a ideia de que o indivíduo é livre para agir conforme bem entenda, desde que não cause prejuízo a outrem. Desse modo, não cabe ao Estado defender alguém de si mesmo; sua interferência só se justifica a fim de evitar que se atinjam os demais.

Para Mills, o homem tende a acreditar que, qualquer sentimento subjetivo, quando não explicado de outra maneira, é uma manifestação de realidades objetivas, daí porque a realidade que corresponde ao sentimento de justiça de uma ação, ou está diretamente ligada a esta, ou se reflete apenas em uma combinação de algumas qualidades próprias desta, apresentadas sob um aspecto próprio; para isso, entende a necessidade de se verificar se os preceitos de justiça coincidem, objetiva e parcialmente, com a conveniência geral (BETHAM, 2005, p. 241).

Ao traçar seu conceito de justiça, Mill analisa cinco aspectos: é justo que se respeite o legítimo direito de cada um, ao mesmo tempo, que é injusto violá-lo; é injusto subtrair de alguém aquilo sobre o qual possui direito moral; considera universalmente justo que cada um tenha o que merece e injusto que obtenha um bem ou sofra um mal sem merecer; é injusto descumprir uma promessa, faltar com a confiança do próximo; parcialidade é injusta, desde que a situação não comporte

sentimentos partidários, sob pena de se contrastar com o senso universal do conceito de justiça (BETHAM, 2005, p. 243).

A partir desse parâmetro, conclui que a ideia de justiça pressupõe uma regra de conduta e um sentimento que a sancione (MILL, 2005, p. 252), sendo a primeira comum a todos os indivíduos, e o sentimento correspondente à vontade de punir aqueles que infringem as regras.

Ocorre que, mesmo tendo enfrentado e respondido algumas críticas do utilitarismo de Bentham, Mill manteve a ideia de que a felicidade do maior número de pessoas é o que se deve perseguir, a partir do auxílio da experiência.

Mill compreende que a felicidade consiste no prazer e na ausência de dor, razão pela qual é possível considerar sua perspectiva como hedonista, porém, a grande novidade trazida por ele, segundo Sandel (2012, p. 68), está na afirmação de que há prazeres superiores e inferiores, ou seja, há prazeres melhores que outros, o que representa grande variação em relação ao pensamento utilitarista de Bentham, para quem tal medida era invariável, independentemente do sentimento em questão. E mais, afirma que é possível tal distinção sem inferir qualquer acepção moral.

Para Mill, isso é determinável através do seguinte teste:

Entre dois prazeres, se houver um que obtenha a preferência de todos ou de quase todos, que tenham experimentado ambos, independentemente de qualquer sentimento de obrigação moral para tal preferência, esse será o prazer mais desejável (MILL apud SANDEL, p. 69).

Mill defende que a liberdade individual depende, absolutamente, de considerações utilitaristas, inferindo que a utilidade deve ser maximizada em longo prazo, e nesse sentido, o respeito à liberdade individual tenderá a maximizar a felicidade humana (SANDEL, 2012, p. 65).

Através do princípio do dano e da existência de prazeres mais elevados, Mill tenta conciliar os direitos do indivíduo com a filosofia utilitarista. A dignidade vai servir como limite à liberdade.

Mill considera que todas as pessoas devem ter assegurado o direito de igualdade de tratamento, com exceção das situações em que a conveniência social impuser o contrário, de modo que, as desigualdades sociais não são apenas inconvenientes, mas injustiças (MILL, 2005, p. 264). Assim, esclarece que tais

exigências morais da sociedade ocupam o primeiro plano na escala da utilidade social.

Para se escolher o melhor, entre os critérios de moralidade disponíveis, Mill esclarece que:

O credo que aceita a utilidade, ou Princípio da Maior Felicidade, como fundamento da moralidade, defende que as ações (sic) estão certas na medida em que tendem a promover a felicidade, e erradas na medida em que tendem a produzir o reverso da felicidade. Por felicidade, entende-se o prazer e a ausência de dor; por infelicidade, a dor e a privação de prazer (MILL apud FREITAS, 2008, não paginado).

Apesar de, ainda hoje, ser uma ética muito difundida e utilizada, o utilitarismo sofre fortes objeções e críticas, de diversos ramos da ciência política e do direito. Sua principal fragilidade é o fato de cercear direitos individuais, proporcionando a possibilidade de considerar justas situações muito cruéis ao indivíduo, tais como tortura, escravidão, e, no caso ora analisado, a impossibilidade de acesso à justiça daqueles que já se encontram à margem daquilo que se considera uma vida boa.

Diversos são os autores que formularam suas teorias em contraponto ao utilitarismo.

Sandel (2012, p. 51-55) dirige duas principais objeções à ética utilitarista clássica: o fato de relegar os direitos individuais e o de igualar todas as preferências, sem qualquer peso, como se todos os bens morais tivessem o mesmo valor.

Acrescenta que, tentando desconstruir essas objeções, Mill acabou contradizendo o núcleo da teoria utilitarista, pois, ao exaltar a liberdade individual como forma de preservar a máxima felicidade da coletividade, não fornece base moral convincente para a proteção do direito dos indivíduos, já que, pautando-se, apenas, na finalidade de respeitá-los, torna-os reféns da contingência, ainda que, ao “basear os direitos individuais em considerações utilitaristas, deixamos de considerar a ideia segundo a qual a violação dos direitos de alguém inflige um mal ao indivíduo, qualquer que seja seu efeito no bem estar geral” (MILL, 2012, p. 65).

Mill, ao tentar defender o utilitarismo, trouxe, como argumentos, o ideal moral de dignidade e personalidade humanas, as quais independem de qualquer conceito de utilidade (SANDEL, 2012, p. 71).

Para Amartya Sen, o utilitarismo erra ao não permitir que informações excluídas tenham influência direta sobre juízos avaliativos. Para ele, a verdadeira essência de uma teoria de justiça, deve ser pautada a partir de sua base de informações (SEN, 2004, p. 81-82), que dão enfoque crucial a muitos debates acerca de políticas práticas (SEN, 2004, p. 83).

Indica três pontos principais de crítica acerca da ética utilitarista, a saber (SEN, 2004, p. 88-89):

- a) Indiferença Distributiva: os utilitaristas tendem a desconsiderar as desigualdades na distribuição da felicidade, já que a preocupação se dá com a soma total;
- b) Descaso com os direitos, liberdades e outras considerações desvinculadas da utilidade: não atribuem qualquer relevância aos direitos e liberdades individuais, fazendo-o, apenas, de modo indireto, como forma de influenciar as utilidades; e,
- c) Adaptação e condicionamento mental: não há um claro consenso acerca do bem-estar individual. Valer-se, apenas, de características mentais, diz Sen, tais como prazer, felicidade ou desejos, “pode ser particularmente restritivo, quando são feitas comparações interpessoais de bem-estar e privação”, e desse modo, o cálculo de utilidades, pode se demonstrar ainda mais injusto com os já usualmente excluídos, como os trabalhadores agrícolas, impelidos a situações de trabalho precárias.

Rawls (1997, p. 25), assim como os outros dois autores, concorda com a ideia de que há uma tendência em se utilizar a máxima utilitarista, já que, de maneira geral, a liberdade possibilita ao homem impor a si mesmo certo sacrifício, visando à maximização de seu bem-estar.

Entretanto, na verificação da escolha a ser feita, dentre aquelas possíveis, a que trará maior felicidade à população, sem dúvida, transparece um sentimento de cooperação social, porém, derivada da pretensão de a escolha se estender a um único ser humano e, depois, ao resto da sociedade, juntando todas as pessoas em uma só, por meio de um observador solitário e imparcial. Ocorre que não é possível encontrar uma forma capaz de medir a intensidade de preferências e utilidades individuais das pessoas, pois, como a doutrina utilitarista propõe a maximização do

bem-estar coletivo, a partir da soma das utilidades individuais, como fazer para conseguir atingir esse núcleo de interesse? Com efeito, uma vez que cada indivíduo tem seus valores próprios, e há diferenças entre eles, não há como identificar esses núcleos individuais de satisfação em sociedades extremamente numerosas e, obviamente, heterogêneas, razão pela qual Rawls (1997, p. 29-30) afirma que “o utilitarismo não leva a sério a diferença entre as pessoas”.

Em uma sociedade justa, “as liberdades básicas são tomadas como pressupostos e os direitos assegurados pela justiça não estão sujeitos à negociação política ou ao cálculo dos interesses sociais” (RAWLS, 1997, p. 30). Aceitar esse modo de agir é negar a existência de pluralidades e de disparidades entre os indivíduos, bem como negar como base da justiça aquilo que os homens, consensualmente, aceitariam (RAWLS, 1997, p. 32).

O direito de acesso à justiça, particularmente, quanto ao Judiciário trabalhista, depende de fatores econômicos, que justificam a sua restrição a uma camada da população que já não tem acesso a condições mínimas de amparo do Estado, ética utilitarista que embasa o discurso que toma o seu custo, como óbice à sua expansão.

2.2 O Custo Anual da Justiça do Trabalho

Muito se fala a respeito do “alto” custo da Justiça do Trabalho, sendo comum o discurso, até mesmo por não-leigos, de que seria mais vantajoso ao Estado repassar, diretamente, ao trabalhador o valor de seus créditos.

Essa assertiva representa uma grave ofensa ao Estado Democrático de Direito, mormente porque se, na atualidade, é possível observar a diminuição da informalidade, da exploração irregular da mão de obra trabalhadora e do trabalho infantil, no Brasil, muito se deve à eficiência da Justiça do Trabalho, que, segundo dados do CNJ, no ano de 2014, no 1º Grau de jurisdição, resolveu mais processos do que recebeu, tendo índice de resolução de 102,7%, e no segundo grau, de 99,1% (BRASIL, 2014, p. 155).

É exatamente por isso que a presença dessa Justiça Especializada é tão importante nos municípios que se encontram bastante abaixo dos números gerais no país, nos quais se vive, ainda, a realidade de um século atrás.

O artigo 111 da Constituição da República dispõe sobre a estrutura da Justiça do Trabalho, com os seguintes órgãos: Tribunal Superior do Trabalho (TST), Tribunais Regionais do Trabalho (24 tribunais) e Varas do Trabalho (1.587 varas existentes, das quais 1.533 varas já estão instaladas) (BRASIL, 2014, p. 137).

Segundo o Relatório Anual do CNJ, Justiça em números, do ano de 2014, em 2013, a Justiça do Trabalho gastou cerca de 13,1 bilhões de reais, o que representou um crescimento de 3,2% em comparação ao ano de 2012, e de 2,2% no último quinquênio. Em valores corrigidos, considerando o período de 2009 a 2012, a majoração de despesas representou pouco mais que a inflação (BRASIL, 2014, p. 143).

Ainda segundo o relatório, tais valores representam 0,3% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, 0,8% dos gastos totais da União e um custo de R\$ 65,26, *per capita*, anualmente.

Do valor total gasto, 92,7% representam despesas com pessoal, sendo que 2,6 bilhões de reais são gastos com o pagamento de inativos, argumento que, geralmente, costuma inviabilizar pedidos de envio de projetos de lei para a criação de novas varas, perante o Conselho Nacional de Justiça, em face das limitações de gastos com pessoal, impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).

Em relação à sua arrecadação, no ano de 2013, apurou cerca de 3 bilhões de reais, ou seja, recuperou ao erário 22,3% em comparação às despesas, incluindo-se custas judiciais, emolumentos e eventuais taxas (361 milhões de reais, 12,4% da arrecadação). Somem-se a isto as execuções previdenciárias, 2,1 bilhões de reais (71,2%), arrecadação de imposto de renda, 460 milhões de reais (15,7%), e execuções de multas administrativas, 21,2 milhões de reais (0,7%) (BRASIL, 2014, p. 144).

No Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, que tem jurisdição nos estados do Pará e do Amapá, a despesa total foi de R\$ 435.505.662,00, o que representa 0,38% do PIB do estado; desse valor, R\$ 53.742.172,00, foi gasto com bens e serviços, e R\$ 384.367.840,00, com recursos humanos.

Ainda segundo o Relatório do CNJ, a demanda de novos processos do ano de 2013, no Brasil, foi de, aproximadamente, quatro milhões, o mesmo número de processos julgados no mesmo período. Desse modo, levando em conta que o orçamento total de despesas da Justiça do Trabalho, no ano de 2013, foi de,

aproximadamente, 13 bilhões de reais, o custo de cada ação ajuizada foi de cerca de R\$ 3.250,00 (três mil, duzentos e cinquenta reais).

Utilizando o mesmo raciocínio, podemos verificar quanto, em média, custou cada vara trabalhista no ano de 2013. Na data da confecção do relatório, havia no Brasil, em funcionamento, 1.533 varas (BRASIL, 2014, p. 137), sendo que foram ajuizadas quatro milhões de ações, de modo que se obtém a média de 2.609 ações por vara. Considerando que cada processo custou R\$ 3.250,00, pode-se deduzir que o valor médio anual, das varas, considerando o reflexo dessas despesas no segundo grau, e com a administração de cada Tribunal, aproxima-se a R\$ 8.479.250,00.

Obviamente, trata-se de uma média, a partir dos dados financeiros acima analisados, pois, na ocasião do pedido de envio da proposta de lei para a criação de varas, cada Tribunal faz, inicialmente, o orçamento a partir das despesas que terá com pessoal, e posteriormente, com a estrutura de bens e de serviços. Ademais, na divisão das receitas totais pelo número de processos, estão englobados os gastos com inativos, o 2º grau de jurisdição e a administração do tribunal, razão pela qual, o valor de uma vara nova, isoladamente, por certo, não importará a despesa acima descrita, já que toda essa estrutura já existe.

O pedido de encaminhamento de projeto de lei para a criação de Varas, deduzido junto ao CSJT e, posteriormente encaminhado, ao CNJ, deve ser acompanhado de uma análise do impacto da proposição em questão no ano de sua implantação e nos dois exercícios seguintes, já que o artigo 4º da Resolução do CNJ nº 184, de 2013 determina que:

Art. 4º Os anteprojetos de lei encaminhados ao CNJ devem estar acompanhados de:

I – premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme estabelece o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

II – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

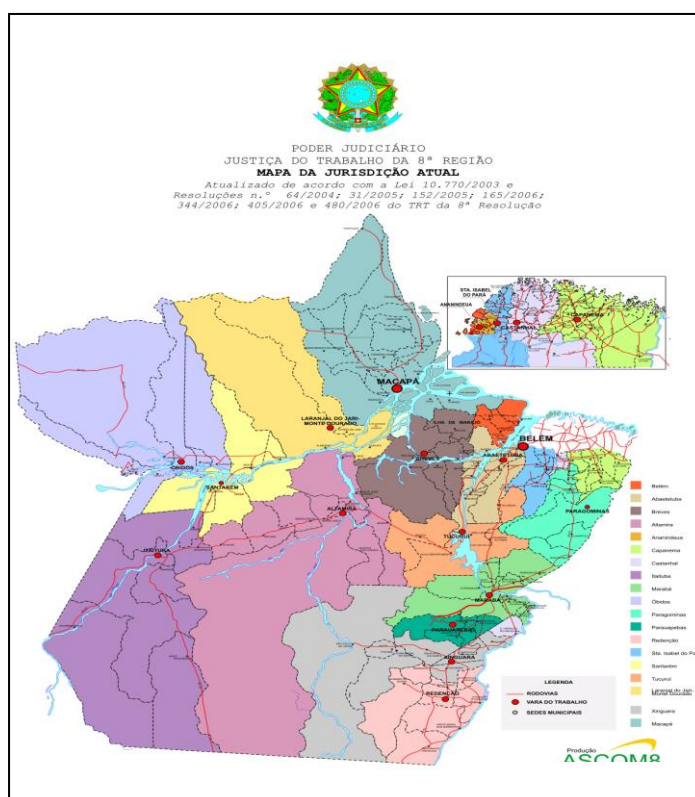
III – simulação que demonstre o impacto da despesa considerados os limites para despesas com pessoal estabelecidos no artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Além disso, há, ainda, outras condicionantes na análise do custo de criação de uma nova vara, pois, a quantidade de juízes (titular e substituto, ou somente o primeiro), de servidores e de funções comissionadas, depende de alguns fatores, também previstos na Resolução nº 63/2010 do CSJT.

O artigo 10 da referida norma, prevê que, caso a vara conte com o ajuizamento anual de mais de 1500 (mil e quinhentos) processos, terá um juiz titular e um substituto, Até a alteração ocorrida em dezembro/2015, esse quantitativo era de 1.000 processos anuais. Já o Anexo III da Resolução CSJT nº 63/2010, prevê que, em varas com movimentação processual entre 751 e 1.000 processos, a lotação de servidores varie entre 9 (nove) e 10 (dez), ou seja, dependendo do movimento previsto para a vara a ser criada, o orçamento das despesas anuais pode ser diferenciado.

A população jurisdicionada pelo TRT da 8ª Região é de 8.092.457 habitantes (4,4% do total do país) e a sua área territorial é de 1.396.617km². Apesar de todos os 159 (cento e cinquenta e nove) municípios dos Estados do Pará e do Amapá terem jurisdição trabalhista há, efetivamente, varas em apenas 19 (dezenove) deles, como se pode verificar de maneira mais clara no mapa da jurisdição, abaixo destacado:

Figura 1 – Mapa da jurisdição do TRT da 8ª Região.



Fonte: TRT 8ª Região.

O Projeto de Lei nº 1.835-A, de 2011, da Câmara de Deputados, que deu origem à Lei nº 12.659, de 5 de junho de 2012, que dispôs sobre a criação de Varas

do Trabalho na jurisdição do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, no total de onze, nos municípios de Belém (três Varas do Trabalho), Marabá (duas), Parauapebas (duas), São Félix do Xingu (uma) e Macapá (três), apresentou estimativa e impactos no orçamento financeiro, com base, unicamente, no gasto com pessoal.

A proposta comportava a criação de 11 (onze) cargos de juiz do trabalho, e 132 cargos efetivos, sendo 88 (oitenta e oito) de analista judiciário, e 44 (quarenta e quatro) de técnico judiciário. Foram criados, ainda, 11 (onze) cargos em comissão (rubrica CJ-03), e 99 (noventa e nove) funções comissionadas: 11 (onze) de assistente de diretor de secretaria (FC-05), 22 (vinte e duas) de assistente de juiz (FC-05), 22 (vinte e duas) de calculista (FC-04), 22 (vinte e duas) de secretário de audiência (FC-03), e 22 (vinte e duas) de assistente (FC-02).

A estimativa de despesas com a remuneração dos juízes, incluindo-se décimo terceiro, férias e a contribuição patronal, foi no montante de R\$ 700.019,45 para o restante do ano de 2011, de R\$ 4.200.116,68, no primeiro exercício subsequente (2012), e de R\$ 4.200.116,68, no segundo exercício subsequente (2013).

Em relação às despesas a serem efetuadas para o pagamento dos ocupantes de cargos efetivos, a estimativa, incluindo-se décimo terceiro, férias e contribuição patronal, foi de R\$ 2.038.378,35 para o ano de 2011, de R\$ 12.236.270,11, no primeiro exercício subsequente (2012), e de R\$ 12.236.270,11, no segundo exercício subsequente (2013).

O orçamento englobou, ainda, despesas com cargos em comissões e funções comissionadas, equivalentes a R\$ 233.180,89, em 2011, R\$ 1.398.905,97, em 2012, e R\$ 1.398.905,97 em 2013.

Somados todos os dados acima enumerados, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro das despesas de caráter continuado (art. 16 e 17 da LRF) para a criação de onze varas do trabalho foi de R\$3.697.674,64 para o ano de 2011, de R\$ 22.186.047,83, no primeiro exercício subsequente (2012), e de R\$ 22.186.047,83, no segundo exercício subsequente (2013).

A partir dos dados acima, pode-se aferir que o custo anual com pessoal por vara foi orçado em R\$ 2.016.913,43. Levando em consideração, que, no TRT da 8ª Região, os gastos com recursos humanos equivalem a 89,9% (BRASIL, 2014, p. 194), o valor total de despesas seria de cerca de R\$ 2.243.507,71 (100%).

A análise da aprovação do pedido de uma nova vara, como se vê, é eminentemente econômica, não havendo qualquer estudo sobre a consequência da atuação do novo órgão judicial em áreas que demandem uma atenção maior do Estado. A avaliação da presença do Judiciário como política pública, não costuma ser levada em consideração, e desse modo, contribui ainda mais, para o aumento da desigualdade regional e intrarregional no país, pois os locais com maior desenvolvimento econômico tendem a aprovar a criação de novas varas trabalhistas, mais facilmente, do que as regiões ainda em desenvolvimento, e com a economia fraca.

Ademais, os dados acima analisados, permitem que se conclua que o retorno das despesas efetuadas pelo Judiciário Trabalhista não é apenas de ordem social, como pacificadora de conflitos, e garantidora dos direitos sociais tão caros à sociedade contemporânea, pois gera efetivo retorno financeiro positivo ao Estado. Como se demonstrará no item a seguir.

Cabe atentar ainda, para o custo da ausência da presença física do Judiciário trabalhista em locais que apresentam repetidos problemas de exploração do trabalho humano, o que se passa a enfrentar.

2.3 O Custo da Ausência da Justiça do Trabalho

A presença do Judiciário trabalhista em áreas estratégicas, no interior do Pará, principalmente, naquelas com histórico de exploração de mão de obra escrava e de trabalho informal, além de contribuir para o aumento da arrecadação do Estado, com o recolhimento de contribuições previdenciárias e de imposto de renda, tanto de forma direta, quanto indireta, coibiria a perpetuação dessas situações, e diminuindo em consequência, o gasto com políticas públicas de outras naturezas, bem como aumentando a arrecadação estatal.

Historicamente, o trabalho vem acompanhando a evolução do homem, sempre fazendo parte importante de seu desenvolvimento, ora como meio de sua subsistência, ora como fator social de inclusão ou exclusão, ou mesmo de *status* social, quer como escravo, como vassalo, ou como senhor.

Na era contemporânea, o trabalho ganhou *status* de direito fundamental, tendo sido incorporado às constituições modernas como direito humano de segunda

dimensão. No ordenamento jurídico brasileiro, o valor social do trabalho é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º da CF).

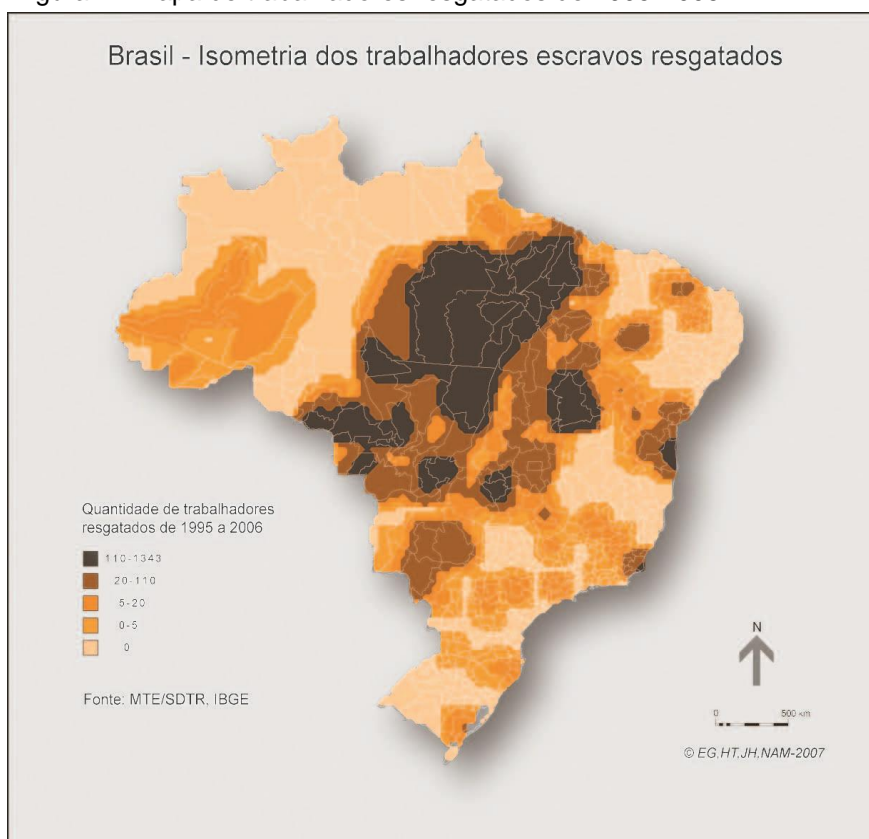
Ora, o trabalho é a base do ordenamento jurídico brasileiro, e por corolário, de todas as demais normas jurídicas constante da Constituição da República, impondo-se a sua interpretação sob o prisma da dignidade da pessoa humana.

Arendt (2013, p. 97) entende que o homem só é efetivamente livre quando puder dispor de seu próprio trabalho, já que este é a expressão da humanidade.

Tal realidade, preconizada pela autora em questão, no início do século passado, ainda não se observa no território nacional, especificamente, no Estado do Pará, que possui altos índices de exploração de mão de obra análoga a escrava, exploração de trabalho infantil, precariedade e informalidade no trabalho.

Analisemos, a título de exemplificação, o mapa do trabalho escravo no Brasil:

Figura 2 - Mapa de trabalhadores resgatados de 1995-2006.



Fonte: Girardi et al., 2014.

Como se pode observar o Pará, especificamente a sua região sul, encontra-se entre os estados com maior número de trabalhadores escravos, resgatados.

Especificamente, entre os municípios do Pará, com maior incidência dessa prática, pode-se ver no quadro abaixo, que o Município de São Félix do Xingu é o que apresenta os piores resultados:

Tabela 1 – Municípios de maior incidência de Trabalho Escravo no Pará no período de 2008 a 2013

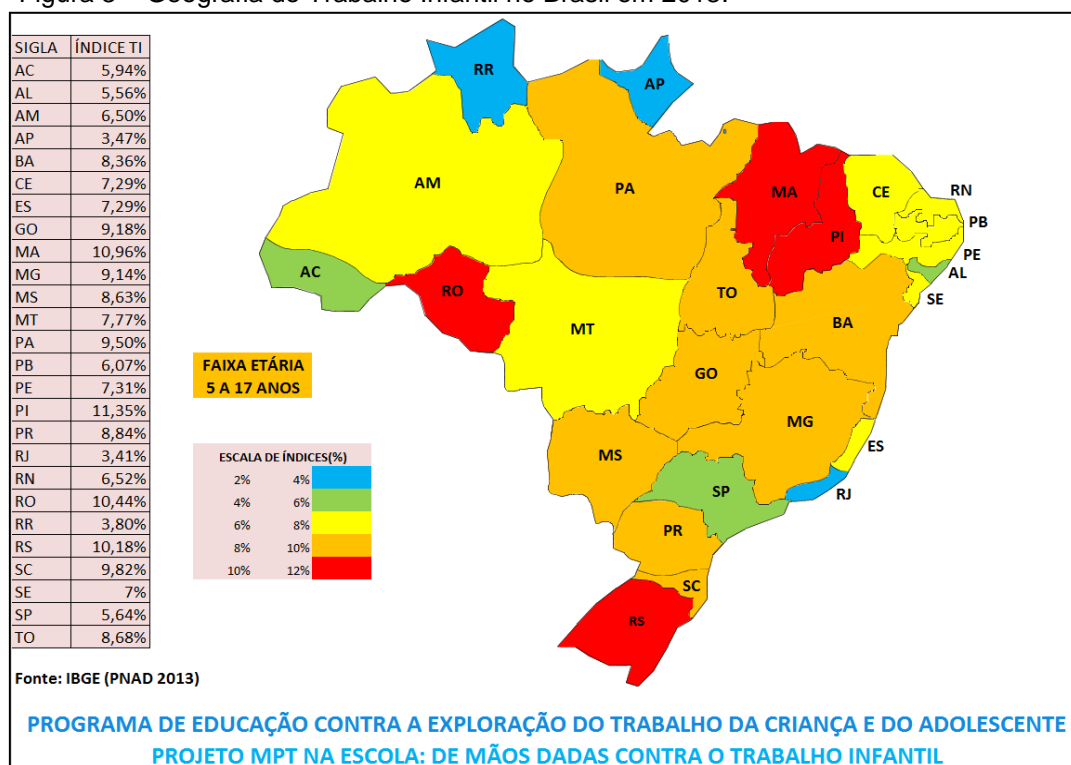
Município	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
1. Abel Figueiredo	19	15	21	22	0	0	77
2. Água Azul do Norte	26	0	47	13	0	0	86
3. Altamira	0	0	7	0	72	0	79
4. Goianésia do Pará	38	36	27	19	1	0	121
5. Itupiranga	6	29	33	0	15	2	85
6. Marabá	32	34	2	10	161	6	245
7. Novo Repartimento	8	15	16	20	15	3	77
8. Ourilândia do Norte	7	16	47	4	0	0	74
9. Pacajá	3	4	0	31	50	8	96
10. Paragominas	91	18	0	11	0	0	120
11. Rondon do Pará	77	14	83	0	0	9	183
12. São Félix do Xingu	117	58	76	14	26	16	307

Fonte: Chaves, 2014.

Como se observa pelos dados acima, a quantidade total de trabalhadores em situação de escravidão, no município de São Félix, é, relevante, e, justamente por isso que no plano de erradicação ao trabalho escravo, constou a criação de uma vara trabalhista, na localidade, como medida de coibição da prática.

Cabe referir, ainda, aos indicadores de trabalho infantil, no qual, como se verifica no mapa abaixo, o Estado do Pará aponta índices preocupantes, comparando-se com os Estados mais desenvolvidos:

Figura 3 – Geografia do Trabalho Infantil no Brasil em 2013.



Os dados acima demonstram que na escala de cinco níveis, o estado do Pará apresenta o segundo pior índice, e por isso depende de ações positivas do Estado, capazes de erradicarem essa realidade.

A fim de assegurar os ditames da Carta Magna, o Estado tem investido em políticas públicas, tanto para coibir, quanto minorar os efeitos dessa realidade.

O orçamento público da União para as Políticas de Erradicação do Trabalho Escravo e Infantil foi no valor de R\$ 12,2 milhões, em 2008, R\$ 10 milhões, em 2009 e R\$ 16,6 milhões, em 2010, já considerando a concessão do benefício seguro-desemprego para 3.699 trabalhadores resgatados, no período (orçamento federal, p. 66).

Somem-se a isso os valores que se deixam de disponibilizar no mercado com a exploração de trabalho escravo, o chamado custo da coerção. Segundo o Relatório Global no seguimento da Declaração da OIT sobre os Direitos e os Princípios Fundamentais do Trabalho, estima-se que o custo total da coerção aos trabalhadores no mundo, alcance um número referencial de cerca de US\$ 21 bilhões (vinte e um bilhões de dólares), tanto em relação aos salários que deixam de ser

pagos, quanto no que diz respeito aos custos de recrutamento, em regra arcados pelas vítimas (OIT, 2009, p. 34). Não foram divulgados dados em relação ao Brasil.

O mesmo relatório aponta, entretanto, que estudos feitos a partir de entrevistas com resgatados no Brasil, identificaram a incidência do trabalho aliada a outras condições socioeconômicas, tais como: desmatamento, homicídios em áreas rurais e as taxas de letramento e de pobreza, o que se encaixa, perfeitamente, no perfil das regiões do sul do Pará, especificamente, do município de São Félix do Xingu (OIT, 2009, p. 19).

Outra característica a ser analisada, na defesa da presença do Judiciário trabalhista, como política pública de acesso a Justiça e ao desenvolvimento regional, é o custo da informalidade.

Segundo o IPEA, o grau de informalidade é definido “como a soma de trabalhadores por conta própria que não contribuem para a previdência e sem carteira de trabalho assinada, dividida pela soma dos trabalhadores por conta própria, sem carteira, com carteira, estatutários e militares” (IPEA, 2013, p. 09).

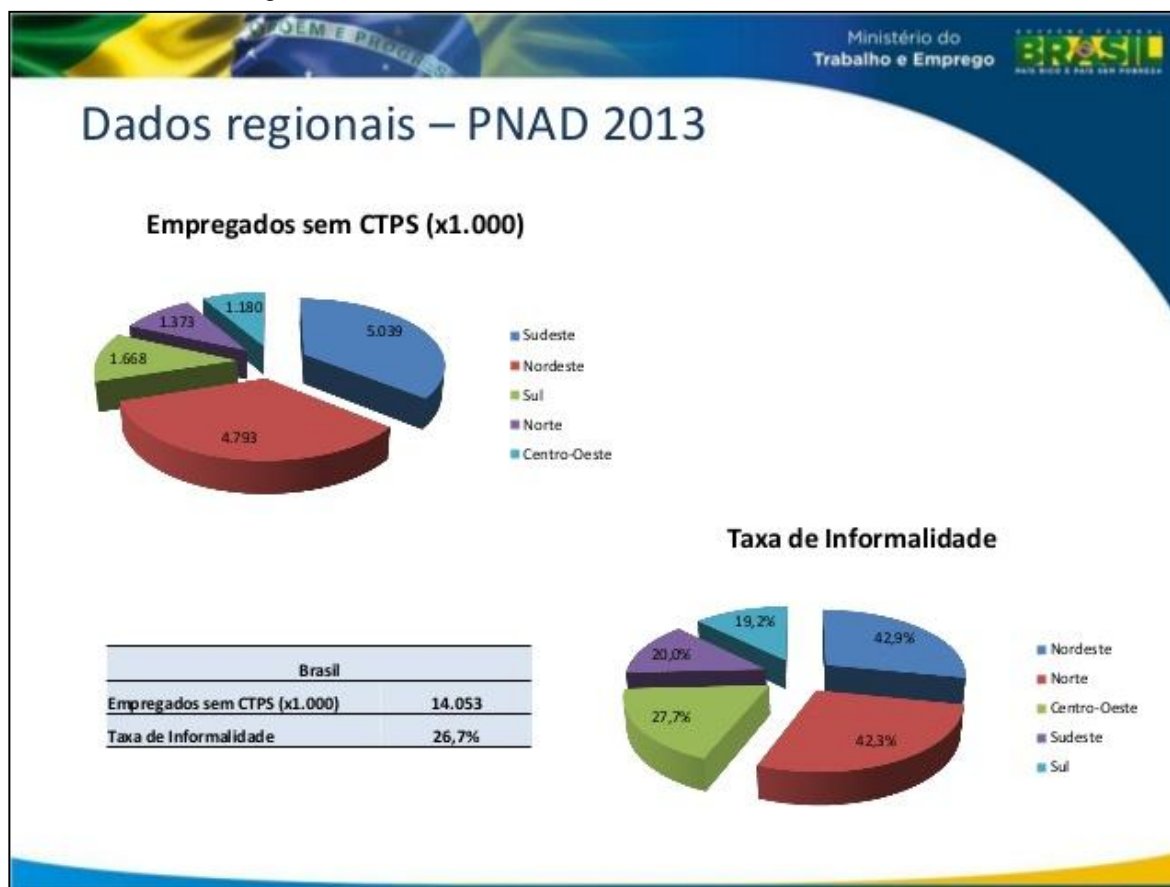
Desse modo, para o cálculo do valor do prejuízo ao Erário, advindo do trabalho informal, utiliza-se o valor do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e de previdência privada, a partir da remuneração mínima nacional, sobre o número de trabalhadores sem carteira de trabalho, no Brasil.

Em 2012, apesar da redução do índice de informalidade, em comparação aos 10 (dez) anos anteriores, este ainda é muito alto, e representa cerca de 39% da média nacional, tendo a Região Sul apresentado o menor índice, com pouco mais de 30%. A Região Norte apresenta um elevado índice que ultrapassa os 50% (IPEA, 2013, p. 19).

Segundo estimativas do Ministério do Trabalho e Emprego, considerando os valores da Previdência Social e do FGTS, o Brasil deixa de arrecadar, por ano, cerca de R\$ 50 bilhões (Revista Exame, 2014), o que representa 3,84 vezes o orçamento anual de toda a Justiça do Trabalho.

Dados recentes, porém demonstram que o valor atual do custo da informalidade é consideravelmente maior.

Gráfico 1 – Dados Regionais - PNAD 2013.



Fonte: BRASIL, 2015.

Foi lançado, em 2015, pelo Ministério do Trabalho e Emprego, o Plano Nacional de Combate à Informalidade dos Trabalhadores Empregados, a fim de reduzir os índices de informalidade, já que segundo o levantamento feito pelo Governo Federal, o número de trabalhadores informais no Brasil chega a 14 (quatorze) milhões de brasileiros.

Levando-se em consideração os dados referentes ao trabalho informal, pode-se deduzir o valor do custo da informalidade na Região Norte, anualmente.

Na Região é estimado que, pelo menos 1.373.000 de pessoas, trabalhem sem registro formal na CTPS, ou seja, na informalidade, o que representa uma taxa de 42,3% da população economicamente ativa.

Para o fim de estimativa do valor sonegado, considerar-se-ão os valores mensais de FGTS e contribuições previdenciárias sobre o salário mínimo vigente em 2015 (R\$ 788,00), o que representa, respectivamente, R\$ 63,04 (sessenta e três reais, e quatro centavos), e R\$ 216,70 (duzentos e dezesseis reais e setenta centavos), que, somados, representam um valor sonegado mensal de R\$ 279,74

(duzentos e setenta e nove reais e setenta e quatro centavos), por trabalhador, e por conseguinte, um montante total de R\$ 384.083.020,00¹⁶.

Considerando que o trabalhador celetista recebe ao menos, 13 remunerações, por ano, o custo anual da informalidade da Região Norte chega a R\$ 4.993.079.260 (quatro bilhões, novecentos e noventa e três milhões, setenta e nove mil, e duzentos e sessenta reais).

Ocorre que o custo financeiro da ausência do Poder Judiciário na Amazônia, é quase irrelevante, em comparação ao custo social, ante a realidade de pobreza, esquecimento e desigualdade a que a população dessa região está submetida.

Como acima mencionado, os direitos sociais são direitos que dependem da prestação estatal, e passaram a ser reconhecidos, na sua perspectiva objetiva, a partir da luta da classe trabalhadora, que adquiriu consciência de classe.

Na década de trinta, cunhou-se a expressão "questão social" justamente para designar as condições da classe trabalhadora logo após a Revolução Industrial, e a formação da consciência de classe.

Foi apenas no século XIX, entretanto, que os trabalhadores passaram a adquirir melhores condições de vida, a partir de suas reivindicações, para que o Estado pudesse prover as necessidades mais básicas, que o salário pago pelas empresas, não eram capaz de garantir.

No século XX, as políticas sociais ganharam fôlego, a partir do desenvolvimento da Política de Bem-estar (*Welfare State*¹⁷), modelo que sofreu sua derrocada no período entre 1975-1980, no qual se estabeleceu um desequilíbrio do capitalismo assistencial, contribuindo com uma "crise de confiança na viabilidade do Estado keynesiano" (STEIM, 2000, p. 142).

A solução para o período pós-crise veio com a ideologia de ruptura com o *Welfare State*, e um regresso ao passado, "adaptando-se a nova realidade a máxima de uma economia de mercado, com a de propriedade privada e orientada para o lucro" (STEIM, 2000, p. 142)

Permitir que, em pleno século XXI, ainda se tenha no Brasil, grande quantidade de trabalhadores submetidos a situações de exploração, que não se

¹⁶ Considerando o total de 1.373.000 trabalhadores sem CTPS assinada.

¹⁷ Teoria sedimentada por Keynes, o qual visava demonstrar que a Lei de Say restava ultrapassada, não sendo possível contar com a mão invisível para garantia de bens e serviços, e ainda geração de empregos demandado pela força produtiva. Desse modo, a ação do Estado, através de política

coadunam com a carta de direitos constitucionais, hoje vigente no país é, deixar de reconhecer o próprio significado da luta da classe trabalhadora dos séculos XVII e XIX.

É importante garantir uma visão mais humanista do capitalismo, para que, assim, a partir da solidariedade e da presença do Poder Judiciário trabalhista, o presente chegue aos confins da Amazônia.

Nessa esteira, Antunes afirma que, ao se observar o século XX, é possível perceber a ausência de limites proporcionada pelo sistema capitalista, em sua expansão, transformando-o em um processo incontrolável e destrutivo, no qual a única medida importante é a valorização do capital, sem que se considerem os imperativos humano-*societais vitais*, em razão do que a “produção e o consumo supérfluos acabam gerando \ corrosão do trabalho, com a conseqüente precarização e o desemprego estrutural, além de impulsionar uma destruição da natureza, em escala global” (ANTUNES *in* MÉSZÁROS, 2011, p. 11).

Antunes descreve, ainda, as conseqüências da crise estrutural e sistêmica do capitalismo no mundo do trabalho, tais como a forte erosão salarial e a ampliação de desemprego oculto, muitas vezes mascarado por estatísticas oficiais (ANTUNES *in* MÉSZÁROS, 2011, p. 13).

Sobre uma possível solução dos rumos do capitalismo, cabe referir a ideia de Mézáros, de que apenas “uma política radical e extraparlamentar reorientado radicalmente a estrutura econômica poderá ser capaz de destruir o sistema de domínio social do capital e sua lógica destrutiva” (MÉSZÁROS, 2011, p. 16).

Para Mézáros, é necessária uma mudança radical da estrutura sistêmica do capitalismo, a fim de proporcionar a esperança de uma solução para um futuro sustentável. Ele descreve que a forma atual do sistema facilita a criação do *status quo*, em que os mais necessitados permanecerão nessa situação, tal qual os mais abastados (MÉSZÁROS, 2011, p. 48).

Afirma que é fruto do próprio sistema capitalista a existência de padrão de desemprego, fruto do chamado custo inevitável da modernização, gerando uma camada de desprivilegiados, geralmente relegados à periferia da sociedade, considerados como os culpados de seu infortúnio, dado o sistema de meritocracia (MÉSZÁROS, 2011, p. 67-68). Prossegue:

econômica, facilita o bom funcionamento do capitalismo, para garantia do emprego e maximização do nível de bem-estar da coletividade.

Não devemos nos esquecer que [...] alguns dos mais proeminentes economistas defendiam seriamente programas que teriam institucionalizado – em nome do ‘progresso técnico’ e da ‘minimização dos custos’ - a condenação permanente de grande proporção de força de trabalho a uma existência brutalmente desumanizada, na forma de inatividade compulsória e da total dependência da ‘caridade social’ (MÉSZÁROS, 2011, p. 68).

A conjuntura atual da produção do capital proporciona um confronto, cada vez mais intenso, entre a totalidade da força de trabalho e o capital monopolista, o que reflete diretamente no desenvolvimento da consciência social (MÉSZÁROS, 2011, p. 69).

Foi, justamente, essa consciência social, que, no século XVIII/XIX, proporcionou à classe operária forças para lutar pela melhoria de sua condição social (questão social), e, como consequência, mais tarde viu seus direitos fundamentais de segunda geração serem reconhecidos pelas cartas constitucionais mundo afora.

Ocorre que, na Amazônia, a luta dos trabalhadores é inversa, pois o reconhecimento do direito ocorreu de maneira exógena, entretanto, em muitos casos, seu exercício ainda é distante, o que também demonstra ser imprescindível a presença do Judiciário trabalhista, para que a consciência social seja, aos poucos, adquirida.

Bauman chama a atenção para o fato de o capitalismo atual favorecer, ainda mais, o abismo crescente que separa os pobres e os sem perceptivas, dos abastados. Destaca que essa realidade, muitas vezes, foi aceita, sob uma falsa justificativa moral, de que para a economia de livre mercado “a busca de lucro individual também fornece melhor mecanismo para a busca do bem comum”, hoje, bastante questionada (BAUMAN, 2015, p. 10-11).

A desigualdade chegou a números tão alarmantes que é possível afirmar que “a riqueza combinada das cem pessoas mais ricas do mundo é quase duas vezes maior que aquela dos 2,5 bilhões de mais pobres”, e que “os 20% mais ricos da população mundial consomem 90% dos bens produzidos, enquanto os 20% mais pobres consomem 1%” (BAUMAN, 2015, p. 16-17).

Foi, recentemente, divulgado, pela ONG inglesa Oxfam, que em 2016, 37 milhões de pessoas, justamente a camada mais rica da população mundial, que representa 1%, terão mais dinheiro do que os outros 99% juntos. O estudo estabelece que, não obstante, a desigualdade social ser inevitável, é possível, a

partir algumas medidas, ter algum controle sobre isso como: fazer os governos trabalharem para seus cidadãos e terem a redução da desigualdade como objetivo; a promoção dos direitos e a igualdade econômica das mulheres; o pagamento de salários mínimos e a contenção dos salários de executivos; e o objetivo de o mundo todo ter serviços gratuitos de saúde e educação (Revista Carta Capital, 2015).

Segundo Bauman:

A desigualdade social parece agora estar mais perto que nunca de se transformar no primeiro motoperpétuo da história – o qual seres humanos, depois de inúmeras tentativas fracassadas, afinal conseguiram inventar e por em movimento (BAUMAN, 2015, p. 19).

A partir dessa perspectiva, esclarece que a desigualdade gera, também, uma polarização entre ricos e pobres, inclusive, geográfica, de modo que as pessoas começam a saber, cada vez menos, uma das outras (BAUMAN, 2015, p. 241), o que se enquadra, perfeitamente, ao caso ora em estudo, pois, o CSJT ao estabelecer um parâmetro único para a criação de varas em todo o Brasil, demonstra desconhecer a realidade do Brasil, nas suas regiões mais pobres e, especificamente, da Amazônia, cuja colonização e povoamento acabaram favorecendo o isolamento de sua população, relegando-os a uma realidade de constante exclusão social.

O atual modelo econômico e o seu potencial autodestrutivo possibilita “a correlação entre os altos níveis de desigualdade renda e volume crescente de patologias sociais está agora amplamente confirmada”, e com consequências não só sobre a qualidade de vida, mas também sobre o próprio desempenho econômico das regiões onde ela se acentua (BAUMAN, 2015, p. 26).

O autor confronta, ainda, a ideia de que a solução não é simples, pois, quanto maior o custo social, menor a probabilidade de sua realização, alegando que na nossa sociedade, os custos são arranjados de maneira dificultam a resistência à desigualdade, tanto pública, quanto pessoal e, dessa forma, tornam menos provável de ser empreendida e diligenciada que suas alternativas, quais sejam: a submissão plácida e resignada ou a colaboração voluntária. E conclui que os dados que os “estrangeiros naturalizados na sociedade de consumo capitalista individualizada, temos de continuar lançando em todos ou na maioria dos jogos da vida são, na maior parte dos casos, viciados em favor daqueles que se beneficiam ou esperam se beneficiar da desigualdade” (BAUMAN, 2015, p. 27).

Faz-se necessário se formar a consciência não apenas dos explorados e marginalizados, mas daqueles que estão na reta oposta de polarização, formulando políticas públicas que visem à diminuição da desigualdade, essenciais para proporcionar um mínimo equilíbrio.

O pensamento utilitarista da Administração Pública, e no caso, ora estudado, da Administração Judiciária, impulsiona assim, a máquina que favorece a constante desigualdade social, já que a população miserável das regiões de difícil acesso da Amazônia permanecerá em situação de exclusão, e, por conseguinte, à margem do desenvolvimento econômico e social.

Para Sen, há, cada vez mais, um distanciamento da economia atual da ética e a análise utilitarista apenas endossa tal circunstância ao favorecer que “um estado pode estar no ótimo de Pareto¹⁸ havendo algumas pessoas na miséria extrema e outras nadando em luxo, desde que os miseráveis não possam melhorar suas condições sem reduzir o luxo dos ricos” (SEN, 2008, p. 48).

A partir do momento em que a economia de bem-estar estabelece, como único critério de julgamento, o ótimo de Pareto, fica reduzido, sobremaneira, o campo de construção de uma resposta interessante, em se tratando de economia de bem-estar (SEN, 2008, p. 48), e por corolário a diminuição das desigualdades, já que a tendência é da perpetuação da polarização.

É por isso que cabe ao Judiciário Trabalhista a responsabilidade pela concretização do Direito do Trabalho, o que significa que “está sob seus cuidados o instrumento jurídico criado ao longo de décadas para conferir à sociedade capitalista uma chance de conviver com a paz”, já que esta só subsiste a partir da justiça social (MAIOR, 2011, p. 29).

O desenvolvimento econômico não se legitima a partir do desrespeito à condição humana dos responsáveis pela produção da riqueza, os trabalhadores (MAIOR, 2011, p. 29).

Outro ponto ainda a se considerar é a característica do trabalho nas regiões ora estudadas, eminentemente rurais, que, desde a expansão do capitalismo, a partir da Revolução Industrial, tem perpetrado a desvalorização social dos trabalhos braçais, tendo a estrutura social, a partir dali, se alicerçado em serviços urbanos,

¹⁸ Segundo Amartya Sen: “considera-se que um determinado estado social atingiu um ótimo de Pareto se e somente se for impossível aumentar a utilidade de uma pessoa sem reduzir a utilidade de alguma outra pessoa” (SEN, 2008, p. 47).

melhor remunerados, proporcionando o aparecimento da classe média, e por conseguinte, um avanço da divisão social do trabalho e da produtividade (ANTUNES, 2011, p. 7).

Antunes enfatiza, ainda, que esse processo é evidente quando se observa que, a partir dos anos 1930, a ação do Estado foi no sentido de incentivar a participação dos sindicatos e dos movimentos sociais, o que, entretanto só é possível em uma sociedade urbana e industrial (ANTUNES, 2011, p. 7), enfraquecendo ainda mais a massa de trabalhadores do campo.

A situação dos trabalhadores do campo não é foco das políticas estatais desde então, e que ainda se agrava, quando se verificam locais que, pela própria geografia, são reféns do subdesenvolvimento e da miséria, sem contingente populacional relevante que “justifique” investimentos públicos.

Isso é empiricamente observado no estado do Pará, que carrega fortes chagas sociais, como o trabalho análogo ao de escravo, o alto índice de trabalho informal, e números ainda distantes da realidade nacional acerca do trabalho infantil.

Steim ressalta que, dentro de uma esfera capitalista desregulada e desorganizada, é importante impor novas regras e novas modalidades de relação no âmbito do trabalho, o que se dá através de políticas públicas que possibilitem a manutenção do direito do cidadão e a proteção social (STEIM, 2000, p. 145).

Diante disso, esclarece que a nova ordem econômica, observada, principalmente, nas últimas duas décadas, demonstra que “sinais e marcas de modificações radicais em processos de trabalho, hábitos de consumo, configurações geográficas e geopolíticas, poderes e práticas do Estado”, o que estudiosos tem nominado como a "nova questão social", decorrem, principalmente, do crescimento do desemprego e do surgimento de novas formas de pobreza, a partir do enfraquecimento da condição salarial dos trabalhadores. Tudo isso proporciona exclusão social dessa parte da população (STEIM, 2000, p. 147-148), que fica sujeita ao risco de uma vida relegada à precariedade e à degradação social, que sempre esteve presente na história, e tendo sido agravada, a partir do início de processo de globalização, e de desregulação da economia e da proteção social.

Cabe, assim, ao Estado estabelecer mecanismos que assegurem o cumprimento daquilo que, juridicamente, já foi reconhecido. É preciso conceder eficácia jurídica aos direitos dos trabalhadores, principalmente àqueles que se encontram em zonas de exclusão, e, por conseguinte, em meio a tensões sociais.

Justamente no período em que mais se desenvolveram conceitos acerca da solidariedade, o sentimento da classe trabalhadora “com a sociedade é de insolidariedade, pois a solidariedade só existe entre seus membros”, e quando se trata de solidariedade, é preciso assegurar que o direito favoreça a possibilidade de redistribuição dos bens sociais, a fim de propiciar a redução das desigualdades sociais (STEIM, 2000, p. 154).

Assim, a fim de possibilitar um melhor entendimento acerca da situação de exclusão em que se encontra a população das regiões estudadas, importante é entender como se deu a ocupação da Amazônia desde seus primórdios, até o período mais recente.

3 A SITUAÇÃO POLÍTICA E SOCIOECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS DE ÓBIDOS E SÃO FÉLIX DO XINGU

Por questões metodológicas, optou-se por um recorte da pesquisa, elegendo os Municípios de Óbidos e São Félix do Xingu, como objetivo de análise específicas. Isso porque o Município de São Félix do Xingu representa bem os municípios localizados no interior do Pará, criado ao longo das estradas, com alta incidência de conflitos trabalhistas e rurais e sofre, até hoje, os reflexos de uma ocupação desordenada. O Município de Óbidos, por sua vez, reflete a situação dos municípios, que surgiram à beira de rios, cuja geografia dificulta o deslocamento dos jurisdicionados, representando, ainda, as cidades cuja ocupação deriva dos primórdios da colonização portuguesa.

3.1 A Formação Econômica da Amazônia

A Amazônia vem sofrendo, desde a época da sua colonização, um processo de ocupação predatório e desordenado.

No início, foram os produtos, objetos de exploração extrativista pela metrópole portuguesa, depois, a ocupação voltada para a preservação do território e, em seguida, a exploração extrativista, com a finalidade de comércio, já nos moldes capitalistas. Mais recentemente, notabilizou-se por um planejamento de desenvolvimento sem qualquer reflexão acerca de suas consequências ambientais, até que, finalmente, abriu-se o diálogo acerca da importância de preservação da floresta e das políticas voltadas para essa finalidade.

Nenhum dos discursos, políticas ou planos de ocupação trouxe/traz o ser humano como foco do desenvolvimento; ele tem servido, apenas, como meio, como instrumento do objetivo que se vem buscando para a Amazônia, nesses quase quinhentos anos de exploração.

Buscar entender as características da região é fundamental, para se refletir sobre medidas que melhorem a qualidade de vida da população, que hoje, ali vive.

O processo de ocupação da Amazônia tem reflexos na atualidade, principalmente, no Estado do Pará, em que há regiões com dimensões consideráveis e baixo IDH, em que há casos constantes de exploração de mão de

obra trabalhadora, de forma irregular, tanto pela submissão a trabalho degradante, quanto pelo uso de mão de obra infantil.

Corrêa (2006) divide a urbanização da Amazônia em sete períodos: o primeiro, com a fundação de Belém e o começo do processo de ocupação; o segundo, que vai de meados do século XVII a meados do século XVIII, com o início das missões e a construção de novos fortes; o terceiro período engloba o desenvolvimento econômico, comandada pela Companhia Geral do Grão-Pará e Maranhão; o quarto período, que vai do fim do século XVIII até a metade do século XIX, considerado como um período de estagnação econômica; o quinto, que se inicia com a valorização da borracha a partir do século XIX; o sexto período, entre 1920 a 1960, no qual houve estagnação econômica, motivada, principalmente pela crise da borracha; o sétimo período, correspondendo à contemporaneidade, iniciado com as transformações econômicas e urbanas, vivenciadas na Amazônia a partir da década de 60.

Durante esses cinco séculos de ocupação, a organização espacial da Região obedeceu a, basicamente, dois padrões, o rio-várzea-floresta e o estrada-terra-firme-subsolo (SANTOS, 2011, p. 2).

Inicialmente, a ocupação foi determinada pela importância dos rios no processo, tanto como eixo de circulação, quanto como meio para a ocupação do território, daí a ocupação do Município de Óbidos, e o início do processo de ocupação do Xingu. Mais recentemente, a urbanização contemporânea, que integra o sétimo período acima relacionado (CORRÊA, 2006), transferiu para as estradas a importância antes conferida aos rios, refletindo, de maneira considerável, no processo de desenvolvimento econômico do Sul do Pará, tornando-se o principal meio de integração territorial e de ocupação demográfica da Região (SANTOS, 2011, p. 2).

3.2 As Políticas Iniciais de Ocupação

Aos rios da Amazônia coube, primeiramente, o papel de protagonistas na ocupação e na urbanização da região, o que, até hoje, é característico da sua demografia, principalmente, no Estado do Pará, de modo que, o primeiro padrão de ocupação, foi tipificado pelo rio-várzea-floresta.

A política inicial de ocupação da Região Amazônica, segundo Tavares (2011, p. 108), aconteceu ainda nos primeiros séculos de exploração colonial, durante a União Ibérica, período que vai de 1580 a 1640, no qual se iniciou a ocupação militar, cujo marco foi a fundação da cidade de Belém, no ano de 1616.

Naquele momento, a preocupação da coroa era com a iminência de uma invasão de holandeses, franceses e ingleses, que já ameaçavam territórios brasileiros colonizados, por Portugal, na região Nordeste, o que impunha a necessidade de proteger o território ainda não povoado, como a Amazônia. A partir daí, além de Belém, foram fundadas as cidades de São Luis do Maranhão (1615), Macapá (1636) e Manaus (1665).

Como parte das primeiras políticas de ocupação, a coroa portuguesa tomou a iniciativa de criar estados, a partir de unidades político-administrativas, surgindo, em 1621, o Estado do Maranhão e Grão Pará, que mais tarde, em 1751, subdividiu-se em Estados do Grão Pará e do Maranhão (TAVARES, 2011, p. 108).

Os anos que se seguiram foram marcados pela presença das missões religiosas no território amazônico, dividido, territorialmente, entre as diversas ordens que ocupavam a região.

Dentre elas, a que teve maior destaque na ocupação territorial da Amazônia foi a dos jesuítas, que se concentraram entre:

O sul do rio Amazonas até a fronteira com as possessões espanholas, abrangendo os rios Tocantins, Xingu, Tapajós e Madeira; os franciscanos da Piedade, ficaram com a margem esquerda do baixo Amazonas e centro de Gurupá até o rio Urubu', e a eles coube 'grande parte do poder de gestão da mão-de-obra (escrava) indígena (sic) (TAVARES, 2011, p. 110).

Encontra-se aí a gênese da característica de exploração da mão de obra local, pois, segundo Schmink e Wood (2012, p. 77-78), os indígenas, mesmo sendo considerados livres, eram submetidos a trabalhos forçados, já que cabia às missões fornecer mão de obra à Coroa Portuguesa.

A população indígena sofria, ainda, com a disseminação de doenças trazidas pelos colonizadores, contra as quais não possuía imunidade, o que ocasionou a dizimação de milhares de nativos até o final do século XVII.

Essa característica de ocupação imposta à Região Amazônica contrasta com o sistema sul-atlântico, implementado pela Coroa, nas demais regiões da colônia brasileira, que se baseava “no comércio e no uso em larga escala do escravo

africano em *plantations*¹⁹ açucareiras, relegando a região amazônica a certo isolamento em relação à colônia açucareira e escravista negra” (SANTOS, 2011, p. 3).

Santos sustenta que esse processo diferenciado de ocupação, promoveu a miscigenação dos indígenas com os colonizadores portugueses, resultando na formação do “caboclo” ou “ribeirinho”, adaptado às atividades extrativistas, ao longo de rios, várzeas e florestas, fomentando o surgimento de núcleos populacionais, com a presença de fortins e aldeias missionárias nos vales dos rios, destacando o surgimento das aldeias missionárias de Surubiú (Alenquer), Jamundás (Faro), Gurupatiba (Monte Alegre), Maturu (Porto de Moz), Silves, Itacoatiara, Coari, Mariuá (Barcelos), Santarém e Óbidos (SANTOS, 2011, p. 3).

A escassez na oferta de mão de obra gerou um conflito entre colonos e missionários (SCHIMNK; WOOD, 2012, p. 78), que, ao cabo, levou à expulsão dos jesuítas da Região.

A partir do século XVIII, iniciou-se a política que ficou conhecida como Diretório Pombalino, cujo objetivo era modernizar a Amazônia, transformando as missões em vilas, com denominações idênticas às de cidades de Portugal:

Abaetetuba (1750); Aveiros (1751); Macapá e Ourém (1752); Colares, Maracanã, Muaná, Salvaterra, Soure e Souzel (1757); Acará, Alenquer, Almerim, Chaves, Curuçá, Faro, Melgaço, Monte Alegre, Óbidos, Oeiras, Portel, Porto de Moz e Santarém (1758); e Mazagão (1770), além de outras que foram consideradas povoados, devido à pequena população: Benfica, Monforte, Monsarás e Vila do Conde (1757); e Arrayolos, Alter do Chão, Boim, Esposende, Fragoso, Pinhel, Pombal, Veyros e Vila Franca (1758) (TAVARES, 2011, p. 110).

O Diretório Pombalino, que se estendeu por quarenta anos, foi responsável pela substituição das missões por expedições, que tinham por finalidade levar os índios a povoados mestiços, e foi marcado pela morte de milhares de nativos (SCHIMNK; WOOD, 2012, p. 79). Seu objetivo era “domesticar” os povos indígenas, a fim de transformá-los em trabalhadores dóceis, o qual não foi alcançado, segundo Furtado, em face insuficiente oferta de mão-de-obra indígena (FURTADO, 2009). Com o fim dessa política, a população dispersou-se, espalhando-se ao longo dos rios, constituindo pequenos grupos familiares.

¹⁹ *Plantation*: Sistema agrícola, baseado na monocultura, utilizado em grandes latifúndios, geralmente com exploração de mão de obra barata ou escrava.

Com a desorganização do sistema de exploração de mão de obra indígena criado pelos jesuítas, a Região Amazônica passou por um processo de letargia, em que a atividade preponderante permanecia sendo o comércio de especiarias extraídas da floresta, com destaque para o cacau, sem, contudo, atingir cifras consideráveis, em decorrência da forma como era produzido e, principalmente, do contingente populacional quase inexistente, aliado à “dificuldade de organizar a produção com base no escasso elemento indígena local” (FURTADO, 2009, p. 199-200).

A segunda metade do século XIX representou uma reviravolta no quadro de letargia e de estagnação da economia da Amazônia, com destaque especial para o Estado do Pará, em virtude do crescimento da produção da borracha.

A borracha estava destinada “a transformar-se na matéria-prima de procura em mais rápida expansão no mercado mundial” (FURTADO, 2009, p. 200).

O uso do látex já era de conhecimento dos ameríndios, que o extraíam da seringueira amazônica. Ocorre que, nesse período, houve uma grande demanda pelo produto, proveniente de inovações tecnológicas, tais como a vulcanização e o surgimento dos barcos a vapor, razão pela qual o comércio da borracha vivenciou um período de intensa expansão (SCHIMNK; WOOD, 2012, p. 82).

Com uma demanda crescente, o problema residia na forma de explorar a extração do produto, concentrado na bacia Amazônica, o que demandava uma solução racional, que consistia em transferir a produção, para que ocorresse, de forma escalonada, em regiões que possibilitassem o cultivo das seringueiras, e tivessem condições mais favoráveis de distribuição, o que somente se daria em longo prazo.

O mercado mundial, entretanto, sedento pelo consumo desse produto, buscava uma solução, em curto prazo, que se viabilizou pelo influxo de mão de obra na Amazônia, já que não houve qualquer alteração nos meios de produção da borracha (FURTADO, 2009, p. 200-201).

Furtado faz uma relevante observação acerca do processo migratório para a região nessa época:

Os dados disponíveis com respeito ao fluxo migratório para a região amazônica, durante essa etapa, são precários e se referem quase exclusivamente aos embarques em alguns portos nordestinos. Sem embargo, se se comparar a população nos estados do Pará e do Amazonas, segundo os censos de 1872 e 1900, observa-se que a mesma

cresce de 329 mil para 695 mil habitantes. Admitindo-se um crescimento anual vegetativo de um por cento – as condições de salubridade são reconhecidamente precárias na região-, depreende-se que o influxo externo teria sido da ordem de 260 mil pessoas, não contados aqueles que já haviam penetrado na região que viria a ser o território e depois o estado do Acre. Desse total de imigrantes, cerca de 200 mil correspondem ao último decênio do século XIX, conforme se deduz da comparação dos censos de 1890 e 1900. Se se admite um idêntico influxo para o primeiro decênio do século XX, resulta que a população destaca para a região amazônica não seria inferior a meio milhão de pessoas (FURTADO, 2009, p. 202).

Grande parte desses imigrantes era proveniente do nordeste do país, iludidos pela propaganda dos agentes da borracha, e cientes do elevado preço do produto no mercado internacional, já que a indústria cafeeira explorava mão de obra, principalmente, europeia.

Os nordestinos enfrentavam uma situação bastante difícil na Amazônia, já que, desde seu deslocamento, ficavam endividados, pois, além das despesas com o trajeto, precisavam pagar pela sua hospedagem, em um primeiro momento e, posteriormente, por instrumentos de trabalho e pela alimentação junto ao comércio local, o que caracterizava sua prestação de serviços como de semisservidão, agravada pelas grandes distâncias percorridas e pela precariedade de sua situação financeira (FURTADO, 2009, p. 205), prática conhecida como aviamento, a qual, até hoje, faz-se presente na região, principalmente no Sul do Pará, persistindo como uma espécie de escravidão moderna.

Entretanto, foi o ciclo da borracha que impulsionou a urbanização do estado do Pará, “a partir de estruturas de redes de povoados, vilas e pequenas cidades conectadas pelas vias fluviais e pelo comércio do aviamento que viabilizava a exploração da borracha (ou do ‘ouro branco’)” (SANTOS, 2011, p. 3).

O comércio local refletia o sistema da rede urbana existente, em que a importância de cada povoado dependia da função exercida na cadeia de aviamento. O autor explica, ainda, que, o fato de as espécies mais produtivas se localizarem em florestas de várzea, favoreceu a ramificação da rede fluvial de urbanização (SANTOS, 2011, p. 3, grifo do autor):

A economia da borracha disponibilizou recursos para investimento em infraestrutura urbana, o que permitiu, mesmo de forma pontual, o aparecimento da forma-cidade, embora a estrutura sócio-político-institucional que dela emergiu excluísse a maior parte da população dos seus benefícios, tanto diretos (como melhor remuneração e diversificação da oferta de empregos), quanto indiretos (como equipamentos de uso coletivo), caracterizando um processo de *urbanização incompleta*, para utilizar a terminologia com que Milton Santos (2005) caracterizou o padrão de urbanização dominante na

América Latina. Dessa forma, enquanto a área central de Belém, em pleno apogeu das exportações da borracha (1891-1912), era servida por uma rede de bondes elétricos, água canalizada, iluminação elétrica em ruas arborizadas e margeadas por residências luxuosas, nos bairros periféricos de Belém a maior parte da população vivia em condições miseráveis, em casas precárias erguidas em áreas pantanosas, sujeitas a diversas endemias.

O fato é que, apesar de ser sempre referida como o período áureo na Amazônia²⁰, a economia da borracha não trouxe riquezas para a região, uma vez que o lucro se concentrava “nas pontas do sistema, em Belém, inicialmente; Manaus; depois, cidades em que estavam localizadas as firmas exportadoras. E na Europa e nos Estados Unidos da América (EUA), sede das grandes firmas internacionais” (TAVARES, 2011, p. 114), não tendo propiciado desenvolvimento adequado para a região. Ao contrário. Deixou um legado problemático no que diz respeito à forma de exploração da mão de obra local.

Tavares aponta que a exploração da borracha, baseada no aviamento, permitiu sua expansão para o interior da floresta, alterando o tamanho das sedes municipais conforme a estação. Ademais, não incentivava nem a agricultura, nem o mercado interno, pois, a maioria das mercadorias provinha de Belém (TAVARES, 2011, p. 114), o que acabou por contribuir para a situação de isolamento em que, até hoje, uma grande parte da população paraense vive, com ausência da presença estatal, relegada a toda sorte de infortúnios, e à miséria, o que a transforma em alvo de exploração.

A borracha brasileira atingiu seu ápice no ano de 1910. Vários fatores contribuíram para a sua derrocada, como o aumento do preço em decorrência da exploração por aviamento e a grande colheita da borracha asiática, cujo sistema de operação era baseado em *plantation*²¹, e apresentava preços bem mais acessíveis (SCHIMNK; WOOD, 2012, p. 86).

²⁰ Período conhecido como *Belle Époque*, refere-se ao desenvolvimento e à modernização das cidades de Belém e Manaus, onde residia a elite das províncias do Pará e do Amazonas, respectivamente, que buscavam inspiração francesa desde a arquitetura, quanto à vida cotidiana, o que acabou por gerar, no senso comum, a sensação de que esse período trouxe progresso, e representou o auge econômico na Amazônia.

²¹ Vide nota 2.

O declínio do preço da borracha da Amazônia fez instalar uma miséria generalizada. Parte da população nordestina regressou para a sua região; aqueles que não possuíam meios para tal e desconheciam a real situação da borracha no mercado internacional, foram ficando, complementando a renda familiar com recursos locais através de caça e pesca, “regredindo à forma mais primitiva de economia de subsistência, que é do homem que vive na floresta” (FURTADO, 2009, p. 205-206).

O sistema de produção baseado, exclusivamente, no extrativismo produziu uma estrutura social diferente, com a presença de milhares de pobres e uma mínima parcela da população rica (burguesia e seringalistas), já que não houve circulação de dinheiro, apenas de borracha.

Com a derrocada do ciclo da borracha, a Amazônia vivenciou, novamente, outro período de estagnação econômica entre 1920 e 1960. Schimnk e Wood (2012, p. 89) esclarecem que, não obstante, houve uma mudança significativa na Região nesse período, já que o país passava por intenso processo de industrialização e crescia a demanda por matéria prima.

Nesse interregno, a economia amazônica foi movimentada pela demanda externa por peles e castanha do Pará, com a produção sempre pautada no sistema de aviamento, e em uma mal sucedida tentativa, dos EUA, em explorar a produção de borracha através de plantação de seringas, a Fordlândia²².

A exploração de borracha, entretanto, ganhou fôlego com a 2ª Guerra Mundial, tanto em decorrência do estoque feito pela Alemanha, desde 1930 e pela ocupação japonesa na área de produção asiática, quanto pelo fato de a demanda do mercado interno, à época, já superar a do mercado externo (SCHIMNK; WOOD, 2012, p. 89).

Uma fase de intensa discussão sobre a necessidade de ocupação da Amazônia se iniciou no período do Estado Novo, sob o governo de Getúlio Vargas (1930-1960).

²² Projeto desenvolvido pelo norte-americano Henry Ford, às margens da bacia do Rio Tapajós, com fomento dos governos federal e estadual, através de benefícios fiscais, e concessão de terras, a fim de promover o cultivo de seringueiras na região. O projeto não obteve sucesso, e culminou com a aquisição, pelo Governo Federal do acervo da Companhia Ford Industrial, em 1945.

Nesse período, duas políticas de ocupação, endereçadas a Região Amazônica se desenvolveram, a fim de “ocupar os espaços vazios”: primeiramente quando foram anunciadas a marcha para Oeste e a incorporação da Amazônia em uma política de colonização; e, durante a II Guerra, em razão dos compromissos assumidos nos Acordos de Washington, implementou-se uma política de mobilização para a extração da borracha, produto estratégico para a guerra (SECRETO, 2007)

No governo de Juscelino Kubstichek, iniciaram as ações mais efetivas, com a implantação, em 1958, das rodovias Belém-Brasília e Brasília-Acre, favorecendo a migração em direção à Amazônia, sendo que, entre 1950 e 1960, a população regional subiu de 1 (um) para 5 (cinco) milhões de habitantes (BECKER, 2001, p. 136).

Durante as décadas de 40 e 50, surgiu, ainda, na Região Amazônica, outro processo que teve, e ainda tem grande influência na forma de sua ocupação, qual seja, a expansão do setor minerário, por meio de garimpos, em que havia exploração da mão de obra, aos moldes do aviamento já conhecido na região.

A década de 50 foi singular no processo de integração da Amazônia, pois foi nesse período que se inaugurou a Belém-Brasília (1955), foi criada a Superintendência para a Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) (1953) e se iniciou o planejamento para a implantação de projetos particulares e públicos na região (TAVARES, 2011, p. 116).

A partir de então, surgiu uma nova realidade na ocupação da Amazônia, pois a construção da malha rodoviária possibilitou uma maior mobilidade da população da região, muitos à procura de terras devolutas, surgindo então vilas, povoados e até cidades, o que provocou o agravamento do problema de disputas por terras (TAVARES, 2011, p. 116).

Assim, a forma de ocupação passou, com a construção das estradas, ao segundo padrão, estrada-terra-firme-subsolo, (SANTOS, 2011, p. 6), passando o atrativo principal a ser as estradas pioneiras, ao invés da rede fluvial.

À medida que os grandes eixos de estradas pioneiras eram construídos na terra firme, as frentes de povoamento invadiam a selva e novas aglomerações apareciam. A maior parte das antigas aglomerações, situadas às margens das vias fluviais, foi marginalizada pelas ondas migratórias, com exceção das cortadas pelos novos eixos de circulação terrestre. As cidades

de maior nível hierárquico, ou seja, as capitais estaduais, foram revigoradas pelo influxo migratório (SANTOS, 2011, p. 6).

As primeiras regiões afetadas, drasticamente, foram as cidades de Marabá e de Conceição do Araguaia (SCHIMNK; WOOD, 2012, p. 202), pois, à medida em que a construção da estrada ia avançando, chegavam imigrantes, principalmente, vindos de Goiás e de Mato Grosso. Nesse processo, pequenos produtores de terra que estavam assentados nas regiões, foram, paulatinamente, sendo expulsos, e as propriedades rurais da região foram ganhando características de grandes latifúndios.

Os novos fazendeiros que surgiam, passaram a adentrar nos domínios da floresta do Sul do Pará, recrutando mão de obra, por meio de empreiteiros, conhecidos como “gatos”, que traziam trabalhadores do nordeste (SCHIMNK; WOOD, 2012, p. 206).

Essa mão de obra, atraída por promessas enganosas de bons empregos, e ao chegar, se depararam com a submissão à miséria, exploração e ausência de liberdade. A mais usual forma de escravidão existente no meio rural é a por dívidas, conhecida como contrato de aviamento. O início ocorre ainda, no momento do aliciamento, em que o recrutado é cobrado, pelo fazendeiro, as despesas referente ao transporte até o local de trabalho. Já nas fazendas, a dívida se estende, já que adquirir alimentos, vestimenta, remédios, ferramentas que será usada no trabalho, sendo que é fornecido pelo empregador, a preços acima do praticado no mercado, o que resulta no endividamento do trabalhador, que, em decorrência disso, nada recebe, a título de salário.

Conforme os domínios das terras iam avançando, surgiam cidades. Marabá e os municípios vizinhos, como Altamira e Itaituba, sofriam com a ocupação desordenada, principalmente, a partir da década de 70 (setenta), com a construção da Transamazônica (SCHIMNK; WOOD, 2012, p. 209).

Como nem todos os colonos que chegavam conseguiam receber terras devolutas, assentavam-se à beira das estradas, onde fosse possível. Foi assim, que a PA-150 “que ligava Marabá a Conceição do Araguaia e Redenção, tornou-se, um local de intenso e desorganizado assentamento e desmatamento na primeira metade nos anos 70” (SCHIMNK; WOOD, 2012, p. 209).

Apesar dos assentamentos, as fronteiras das grandes propriedades logo alcançavam os pequenos produtores, que se viam obrigados a vender suas pequenas glebas de terra, e iam avançando ainda mais ao oeste do Estado do Pará.

A característica importante de ocupação do Sul do Pará, segundo Schimnk e Wood (2012, p. 215), foi a exploração madeireira, a partir da década de 70. A PA-150 possibilitou o acesso aos locais onde havia mogno em grande escala, antes limitadas ao acesso fluvial.

As serrarias apareciam como pioneiras nos assentamentos ao longo das estradas, e, com a abertura da mata fechada, proporcionavam o avanço dos pequenos agricultores. A madeira retirada aquecia a economia incipiente dos assentamentos, possibilitando a permanência dos pequenos agricultores nas áreas de fronteira.

Em poucos anos, uma reserva considerável de madeira tinha desaparecido e a exploração avançava.

Schimnk e Wood (2012, p. 216) ainda mencionam que a característica cíclica do comércio de madeira, afetou também a geografia de desmatamento e ocupação da terra, pois o rápido crescimento populacional, e em seguida a ocorrência de uma gradual diminuição da extração de madeira, trazia consequências significativas, particularmente, para os pequenos povoados de beira de estrada.

Assim, na medida em que cidades importantes continuavam a crescer, como Xinguara, locais menores, como Água Azul, por exemplo, perdiam sua população (SCHIMNK; WOOD, 2012, p. 216).

Em poucos anos, o Sul do Pará encontrava-se completamente modificado, tendo, como característica fundamental, o surgimento de cidades com base nos assentamentos ao longo das estradas que foram sendo construídas, a partir da década de 60 e 70.

Em relação à sua ocupação demográfica, entre 1960 e 1970, a população do sul do Pará quase triplicou, já que, até o ano de 1980, aumentou em 235% (SCHIMNK; WOOD, 2012, p. 217), com concentração populacional nos centros urbanos que iam se formando.

A ocupação desordenada, marca da política do nacional desenvolvimentismo, pode ainda ser representada pela ausência do Estado nas áreas de conflito, pois, as políticas pacificadoras acabaram por, ao longo da história recente, contribuir para a geração de mais conflitos e desigualdades, já que baseadas, eminentemente, na concessão de terras, o que motivava mais imigração, mais concentração de terras nas mãos dos latifundiários e nenhuma infraestrutura governamental, a fim de solucionar, de maneira perene, os conflitos regionais.

Escada et al. (2005, p. 21) apontam algumas situações que atestam a ausência da presença do Estado na região do Rio Xingu:

- a) Ausência de manutenção das estradas e vias de acesso, principal canal de abastecimento local, e escoamento da produção agrícola e pecuária. Destacam ainda que pelo fato dos fazendeiros costumarem fazer tal manutenção, são considerados benfeitores, pelos colonos que dependem do acesso, em contrapartida, os fazendeiros, utilizam-se da mão-de-obra dos colonos, garantindo, assim, respaldo da população local;
- b) Carência nos sistemas de saúde e educação, que se refletem como condição que compromete a fixação dos colonos. Uma vez que a mão de obra local, é eminentemente familiar, a falta de escolas limita o processo produtivo, já que quando não conseguem manter as crianças com a mãe na vila, ou na cidade, acabam por abandonar a terra;
- c) Ausência de fiscalização do Ibama. Destacam que como o órgão participa do cotidiano das comunidades, não é oferecida qualquer assistência, ou orientação, no decorrer do ano, tão somente em caso de queimadas, aparecem a fim de taxar os pequenos colonos, que por sua vez, não se consideram infratores, pois tiram da terra, o sustento da família, sobrevivendo sem qualquer apoio estatal.

Os autores ainda concluem que:

Há um contingente populacional de migrantes na região amazônica que tem dificuldade de se fixar numa mesma terra, não podendo ser ignorado. Seja pela natureza errante dos indivíduos, seja pelo caráter especulativo de 'tirar terras', ganhar a posse, vender e se encaminhar para outra frente (onde pode comprar mais terras, pelo preço mais barato), ou mesmo pela falta de condições de sobreviver com estrutura de produção familiar, o processo de migração regional tende a continuar. Há colonos com vontade de se fixar num local, mas as condições adversas dificultam a sua permanência, levando-os a abandonar suas terras, migrando para os centros urbanos (caso dos mais velhos que vão morar com os filhos) ou para novas fronteiras (ESCADA et al., 2005, p. 21).

Desse modo, o que a região necessita é que suas características peculiares sejam respeitadas e as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento da região enfoque a necessidade da presença do Poder Público, inclusive do Poder Judiciário,

para que se possa, paulatinamente, derrubar as barreiras da desigualdade, até hoje impostas.

Apenas para alinhar os acontecimentos históricos, tem-se que a criação da Justiça do Trabalho, em todo país, em 1941 (DL nº 1.237/1939).

Foi durante os primeiros anos da Era Vargas (1930-1945), na década de 30, que se estabeleceram as bases para a posterior instalação da Justiça Especializada do Trabalho, principalmente, com a criação das Juntas de Conciliação e Julgamento, para solucionar litígios individuais entre empregados e empregadores, conforme o Decreto nº 22.132/32, e o surgimento das Comissões Mistas de Conciliação, para a solução de conflitos coletivos trabalhistas, com previsão do Decreto nº 21.396, de 12.05.1932 (DELGADO; DELGADO, 2011, p. 105).

Foram, inicialmente, criadas 8 (oito) regiões, sendo que a 8ª correspondia à Amazônica, com sede em Belém, contando com apenas mais uma JCJ, na cidade de Manaus.

Apenas no ano de 1963 foram inauguradas as primeiras varas no interior do Estado do Pará, nas cidades de Capanema e Santarém (BENTES, 2011, p. 260).

Esse paralelo é importante para que se possa, posteriormente, entender a dinâmica da ocupação do Estado do Pará, feita de forma acelerada e desorganizada, não acompanhada da estrutura estatal necessária para dirimir os conflitos que foram surgindo, em decorrência desse processo.

3.3 Ocupação recente

A ocupação na Região Norte descrita até agora, não fora pautada em estratégias de planejamento. Aconteceu de forma desordenada, conforme os ciclos de exploração demandavam.

Houve planejamento regional, apenas, entre 1966 e 1985, quando a ocupação da Amazônia teve prioridade, tanto em razão da migração dos pequenos produtores do Nordeste e do Sudeste, diante da modernização da agricultura, como em decorrência do perigo revolucionário²³. Em relação a fatores externos, havia

²³ O regime militar temia a influência das revoluções socialistas que ocorreram ao redor do mundo, principalmente, pela proximidade geográfica com Cuba.

preocupação com a migração de países vizinhos, e com a Construção da *Carretera Bolivariana Marginal de La Selva*²⁴.

Como parte da estratégia, houve a modernização das instituições; assim, o Banco de Crédito da Borracha, em 1966, transformou-se em BASA, e a SPEVEA foi transformada em Sudam. Em 1960, houve a criação da Zona Franca de Manaus (BECKER, 2001, p. 137).

Esse processo estabeleceu na região uma espécie de “fronteira urbana”, que funcionou como bomba propulsora para sua rápida ocupação, em função de três principais características: atraiu imigrantes, foi a base da organização do mercado de trabalho e palco da ação político-ideológica do Estado (BECKER apud SANTOS, 2011, p. 6).

Esse processo de ocupação foi bem mais agressivo do que os anteriores. Um plano, denominado de “Operação Amazônia”, foi instituído, com vistas a reproduzir o modelo adotado no Nordeste, fundamentado na substituição de importações e na captação de investimentos privados, nacionais e internacionais, bem como na ideologia de “integrar para não entregar”²⁵.

Nesse sentido, os governos militares ‘pós-64’, deram todo o apoio aos investimentos incentivados e voltados ao campo; neste processo, os grandes capitalistas nacionais ou internacionais foram transformados em grandes latifundiários, por meio dos programas de incentivos fiscais da SUDAM para o desenvolvimento de projetos agropecuários na Amazônia (MESQUITA, 2011, p. 114).

Bomfim (2010, p. 20) explica que eram ações da Operação Amazônia a criação do BASA e da Sudam e, ainda, a forte política de incentivos fiscais para empresas industriais e agrícolas que viessem a se instalar na Região.

Para manter-se no controle, o governo implementou, entre 1965 e 1985, a “malha programada”, visando a completar a apropriação física e o controle do território. Becker enumerou as seguintes estratégias, como sendo as mais relevantes desse período (BECKER, 2001, p. 138):

²⁴ Havia um temor, pelo Governo Militar, com a construção da *Carretera Bolivariana Marginal de la Selva*, por esta representar a possibilidade da Amazônia continental passar à influência do Caribe e do Pacífico.

²⁵ Slogan utilizado pelo Regime Militar, como parte do discurso nacionalista e ufanista, que pregava a unificação do país. Havia, na verdade uma preocupação com a soberania da Região Amazônica, povoada por comunidades indígenas, sem identidade nacional com o restante do Brasil. Além disso, intencionavam, também, neutralizar os movimentos de esquerda, com ideais socialistas, crescentes em todo território nacional.

- a) Implantação de redes de integração espacial, tais como rodoviária, telecomunicações, urbana e hidrelétricas;
- b) Subsídios ao fluxo de capital e indução dos fluxos migratórios: fluxo de capitais através de bancos oficiais, principalmente o BASA, e projetos de colonização;
- c) Superposição de territórios federais sobre os estaduais. Um decreto do Governo Federal impôs sua jurisdição absoluta e o direito de propriedade sobre as terras da região, na área que ficou conhecida como Amazônia Legal (1966). Ainda como reflexo dessa política, entre 1970 e 1971, foi definida, como propriedade da União, a faixa de 100 (cem) km de ambos os lados das estradas federais, fazendo o Estado do Pará, por exemplo, perder cerca de 66,5% de seu território; e implantação da Polamazônia.

Schmink e Wood descrevem que a proposta de modernização do governo militar se baseava em uma estrutura burocrática de concessão de incentivos fiscais e de fomento das atividades agropecuárias e madeireiras. Procurou-se efetivar uma reestruturação do sistema administrativo-legal que regulamentava o acesso a terras e ao minério da região (SCHIMNK; WOOD, 2012, p. 103).

Nesse cenário, caberiam à SUDAM atribuições, tanto de fiscalização, quanto de análise da viabilidade econômica e dos benefícios trazidos com a implantação de projetos na Amazônia, o que não ocorreu por inúmeros fatores, dentre os quais as deficiências funcionais e estruturais do órgão, o que acabou por ocasionar significativos casos de desvio de recursos (SCHIMNK; WOOD, 2012, p. 104).

A fim de conter a corrupção praticada a partir dessa estrutura, os militares reformaram os órgãos burocráticos e legais, bem como os normativos que regulamentavam o uso da terra e a exploração de minérios, tais como o Estatuto da Terra, o Código Florestal e o Código de Mineração (SCHIMNK; WOOD, 2012, p. 104).

Havia, ainda, a preocupação do Regime Militar com a situação fundiária da Amazônia, o que levou a uma ampliação da autoridade federal sobre as terras públicas, em detrimento do controle administrativo dos entes federativos.

Nesse contexto, foi publicado o Decreto nº 3.641/66, com o intuito de acabar com terras improdutivas, proporcionando a venda de terras devolutas, sem qualquer delimitação de área (TAVARES, 2011, p. 116).

A norma em questão foi regulamentada pelo Decreto nº 5.780/67, que enquadrou “a venda de terras devolutas do Estado nos limites estabelecidos pela Emenda Constitucional nº 10, que previa que a alienação de terras públicas só seria feita com a autorização da Assembleia Legislativa” (para além de 1.000 ha.) e do Senado Federal (para além de 3.000 ha) (TAVARES, 2011, p. 116), o que acabou por propiciar um aumento significativo nos conflitos agrários, motivado pelo grande número de títulos falsos expedidos.

Schmink e Wood acentuam que, órgãos como a Secretaria de Agricultura (SAGRI) e o Instituto de Terras do Pará (ITERPA), tiveram um relevante papel no controle da política fundiária, entretanto não conseguiram evitar a destruição de registros, as fraudes e as falsificações de títulos (SCHIMNK; WOOD, 2012, p. 107-108).

A questão da terra agravou-se partir de dois problemas característicos da Amazônia: a) a economia baseada, fundamentalmente, no extrativismo, com dificuldades de cumprimento dos procedimentos burocráticos no que concerne à delimitação do direito de propriedade, e b) a existência de títulos provisórios como forma de apropriação de uma significativa parte das terras centradas no estado do Pará, constituindo-se uma forma de posse de fato (SCHIMNK; WOOD, 2012, p. 108).

Como estratégias de desenvolvimento, o Governo Militar estabeleceu metas de integração através dos Planos Nacionais de Desenvolvimento.

O primeiro Plano Quinquenal de Desenvolvimento (1967 – 1971) foi baseado em “segurança e colonização”, a fim de se “preencher o ‘vazio demográfico’ para desenvolver e evitar a possibilidade da entrada de um movimento guerrilheiro na região” (TAVARES, 2011, p. 116).

Apesar das tentativas anteriores de ocupação, a verdade é que, até 1970, a Amazônia ainda era sub-habitada, com uma densidade demográfica de 1,03 hab./km², sendo, portanto a região menos povoada das regiões brasileiras, constituindo-se “no maior espaço do país a povoar” (LIRA; SILVA; PINTO, 2009, p. 155):

A efetiva transformação da Amazônia em região economicamente produtiva e integrada à estratégia nacional de desenvolvimento só passou a ocorrer quando se manifestou o descontrole nas contas externas brasileiras em decorrência do impacto causado pela crise do petróleo no mercado internacional, entre 1973-1974. Como esse quadro prejudicava a manutenção do crescimento da economia nacional, o governo brasileiro optou por acelerar o crescimento a 'marcha forçada', exigindo maior participação das regiões periféricas na produção industrial (LIRA; SILVA; PINTO, 2009, p. 155).

Entre 1972 e 1974, foi estabelecido o I PND, visando à desmobilização da luta pela reforma agrária e incentivando a colonização oficial. Para tanto, foi criado o Plano de Integração Nacional (PIN), que previa a abertura da Transamazônica e a implantação do projeto de colonização ao longo da rodovia, por meio de agrovilas e de ruopólis (TAVARES, 2011, p. 116).

Ainda acerca do I PND, Bomfim informa que sua proposta era que a ocupação da Amazônia se realizasse, fundamentalmente, por meio da expansão de contingentes populacionais para a região, vindos, principalmente do Nordeste, além da construção de infraestrutura econômica, como rodovias, o reaparelhamento de portos e a implantação de programas de energia, dentre outros (BOMFIM, 2010, p. 19).

Schmink e Wood (2012) observam que o PIN, além de ampliar a jurisdição da União sobre as terras da Região Amazônica, favoreceu a imigração de milhares de pessoas.

A ideia do governo era estimular investimentos da iniciativa privada ao atrair população e empresas. Bomfim (2010, p. 19) destaca:

Deve-se notar que o modelo brasileiro de planejamento proposto pelo I PDA consistia em que a Sudam se relacionasse com a iniciativa privada e com organismos governamentais de âmbitos federal, estadual e municipal da área de abrangência da Superintendência (Acre, Amazonas, Pará e os antigos territórios de Roraima, Amapá e Rondônia), sendo, pois, bastante genérico e frágil.

O II Plano de Desenvolvimento Nacional (PND) e o II PDA Plano de Desenvolvimento da Amazônia foram implantados entre 1974 e 1979, com o objetivo de desenvolver polos agropecuários e minerais, tendo sido, em seguida, estabelecido o *POLAMAZÔNIA*, que dividiu a região em polos de crescimento, objetos de investimentos públicos e privados, o que, na década de 80, veio estimular

a implantação dos grandes projetos de mineração no Estado do Pará (TAVARES, 2011, p. 116).

Lira, Silva e Pinto (2009) ressaltam que o “modelo amazônico de desenvolvimento”, idealizado pelo PDA, baseou-se em um processo de ocupação econômica, espacialmente descontínuo e setorialmente seletivo, o que sugeria que “o crescimento econômico não se manifestaria ao mesmo tempo em todos os espaços geoeconômicos da Amazônia, mas sim naqueles espaços prioritariamente selecionados a partir da hierarquização de sua potencialidade”, causando crescimento da desigualdade intrarregional, em função desse desequilíbrio (2009, p. 156-157).

O Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA) era um programa especial de polos de desenvolvimento: os polos agrominerais na Amazônia, com participação da Sudam, Sudeco, Ministérios da Agricultura, do Interior, dos Transportes, das Minas e Energia, da Aeronáutica, da Educação e Cultura, da Saúde, do Trabalho e do Planejamento, e, ainda, de governos estaduais e territórios federais (BOMFIM, 2010, p. 22).

Dessa forma, foram definidos 15 polos de desenvolvimento, vinculados aos seguintes setores/áreas: agrominerais (Rondônia, Trombetas, Carajás e Amapá), madeireiros e agropecuários (Acre, Juruá-Solimões e Juruema), agropecuários e agroindustriais (Roraima, Tapajós-Xingu, Pré-Amazônia Maranhense, Xingu-Araguaia, Aripuanã) e urbanos (Manaus, Belém e São Luis). Em seus 12 anos de funcionamento, esse programa destinou 47,2% de seus recursos ao Estado do Pará, em grande parte direcionados para viabilizar o polo Carajás, de onde se originou o projeto de exploração de minério de ferro da serra dos Carajás (LIRA; SILVA; PINTO, 2009, p. 157-158).

A sua finalidade era “promover o aproveitamento integral das potencialidades agropecuárias, agroindustriais, florestais e minerais em quinze áreas selecionadas e espacialmente distribuídas” na Região (BOMFIM, 2010, p. 22). Uma vez criados, a ideia era que os polos se difundiriam pelos estados e territórios federais, tanto na Região Norte, como na parte setentrional de Mato Grosso e Goiás, a fim de promover o assentamento de cinco milhões de cabeças de gado na região, além de selecionar lavouras permanentes que pudessem se adaptar às características da Amazônia (BOMFIM, 2010, p. 22).

Para o Oeste do Pará, foi destinado, dentro do Polamazônia o Projeto Trombetas, através da Mineração Rio do Norte (MRN), que explora a extração de

Bauxita em Oriximiná. O Projeto visava ao desenvolvimento não apenas do Município sede da MRN, mas de todo o polo que englobava os municípios vizinhos de Alenquer, Óbidos e Monte Alegre (Polo Trombetas). Como parte dos incentivos estatais, a mineradora contou com subsídio federal de isenção de imposto de renda por 10 anos, prorrogado em seguida por mais 5 anos, e, ainda, com financiamento do BASA e do Financiamento de Máquinas e Equipamentos (FINAME).

Em relação ao Alto Xingu, o Polamazônia pretendia incentivar o desenvolvimento a partir da construção da PA-279, iniciada em 1976, que, ainda hoje, não possui perfeitas condições de trafegabilidade.

Os efeitos do programa foram modestos e, de maneira geral, esses polos “foram concebidos apenas como pontos geopolíticos estratégicos e/ou locais de entroncamentos rodoviários – as próprias rodovias tendo, como se sabe, igual finalidade geoestratégica” (BOMFIM, 2010, p. 25). Pretendia-se que, após a conclusão da construção de uma mínima infraestrutura, os investimentos viessem. Ocorre que isso aconteceu mediante um contingente migratório desordenado, com a formação de novas cidades ao longo dos eixos rodoviários (BOMFIM, 2010, p. 25).

Nessas áreas, o uso do território previsto estava muito menos envolvido com a viabilização de pequenas propriedades que com as grandes empresas fundiárias, gerando depressa, ou o abandono de projetos, ou o refluxo populacional, base de uma urbanização em plena ‘floresta’, associada ao surgimento de núcleos rurais e atuando na prestação de serviços para as populações rurais e na ‘circulação de mão de obra regional’ (BOMFIM, 2010, p. 25).

O processo de avanço das frentes de ocupação da Amazônia, incentivado pelos planos de integração, entretanto, não ocorreu de forma regular. Houve uma definição de áreas prioritárias a partir de suas potencialidades e de suas aptidões naturais, para o melhor aproveitamento econômico da Região. Nesse processo, a ocupação da Amazônia Oriental concentrou-se no Sul e no Sudeste do Estado do Pará e no norte do Estado de Mato Grosso, área que ficou conhecida como “arco do desmatamento” ou “arco de povoamento”, acompanhando as rodovias implantadas a partir da década de 70 (MESQUITA, 2011, p. 116).

A política do governo militar para a colonização da Amazônia, aliada à de segurança nacional, trouxe muito prejuízo aos direitos dos indígenas que ocupavam as áreas de interesse, tanto de companhias mineradoras, quanto do próprio Governo. Cabe destacar que nesse contexto, até mesmo para a FUNAI, os nativos

amazônidas eram considerados culturalmente retrógrados, além de empecilhos ao desenvolvimento local (SCHIMNK; WOOD, 2012, p. 122-124).

Este modelo sofreu derrocada com o segundo choque do petróleo e a alta dos juros, segundo Bertha Becker, em 1979. Ela cita, ainda, o modelo de ocupação baseado nas redes de circulação e de telecomunicação, por onde começaram a passar mão de obra, capital e informação e se observou a implantação concreta das rodovias, o que alterou, de maneira relevante, o padrão de circulação e de povoamento regional (BECKER, 2001, p. 139).

Como consequência dessa ocupação acelerada, o ciclo de desmatamento e as concentrações representadas pelos projetos de colonização, que, apesar de importantes para a ocupação do território e fundamentais para a formação de novas sociedades locais, trouxe ensinamentos de natureza sociopolítica, com significativas repercussões atuais (BECKER, 2001, p. 139).

Em face do modelo adotado, o povoamento regional obedeceu a um padrão concentrado ao longo das rodovias, gerando um grande arco de desmatamento e calor.

Rodrigues sustenta que, sempre que se pensou em substituir o extrativismo dos recursos naturais da Amazônia, as soluções apontadas foram a industrialização, seguindo o modelo de substituição de importações, ou a exploração mineral em larga escala, esta que considera a pior das opções, bem como a domesticação via agricultura e pecuária. Destaca que, até meados da década de 1980, jamais se pensou em um modelo que visasse a uma saída produtiva por meio do próprio ecossistema florestal, para a promoção do crescimento econômico da Região (RODRIGUES, 2004, p. 370).

São inúmeras as críticas desferidas ao tipo de plano de desenvolvimento orquestrado pelos militares para a Região Amazônica. Dentre elas, a incompetência da SUDAM em incrementar a economia regional, mesmo tendo sido responsável por distribuir vultosas somas em dinheiro, destacando-se que apenas três projetos de pequenos proprietários (até cem hectares) puderam dispor do apoio da instituição, apesar de 85% das propriedades rurais da região serem de pequenas propriedades. As pequenas indústrias (com menos de 50 funcionários) representavam 96,2% do setor industrial regional, entretanto receberam, tão somente, 9,6% do orçamento da SUDAM (SCHIMNK; WOOD, 2012, p. 148).

As cidades tiveram papel fundamental no processo de ocupação, e a Amazônia se tornou uma floresta urbanizada, com cerca de 61% de sua população vivendo em núcleos urbanos, sendo este, inclusive, um dos maiores problemas ambientais da região, principalmente, em função da velocidade da imigração e da carência de serviços públicos, trazendo como lição a forma como não se deve planejar uma região (BECKER, 2001, p. 140).

Essa característica dificulta o desenvolvimento da Região, e a sua integração, pois os polos urbanos se encontram, muitas vezes, isolados, situados em considerável distância em relação a outros mais desenvolvidos, com acesso, predominantemente, rodoviário e precário, com população carente e vulnerável à exploração, em comunidades isoladas pelos rios.

Lira, Silva e Pinto (2009) destacam como a política de desenvolvimento para a Região Amazônica propiciou o elastecimento da desigualdade dentro da própria região, a partir do aparecimento de polos setoriais de desenvolvimento:

O Polo Industrial de Manaus (PIM), correspondente à Zona Franca de Manaus (ZFM), totalmente concentrado na capital amazonense, produzindo uma gama de produtos industriais, sobretudo eletroeletrônicos, voltados predominantemente para o mercado interno brasileiro;

– Os polos minerais no Pará: polo Trombetas (bauxita metalúrgica e refratária, no Noroeste e Centro-Norte do Estado), polo Carajás (minério de ferro, manganês, ouro, cobre e níquel, no Sudeste do Estado), polo aluminífero (alumina e alumínio primário, no Norte do Estado), polo siderúrgico (ferro-gusa, ferrossilício manganês, silício metálico e outros, no Sudeste do Estado) e polo caulínifero (caulim, no Noroeste e Nordeste do Estado), voltados predominantemente para o mercado internacional;

– O polo agropecuário, com um amplo leque de atividades vinculadas à pecuária, à produção de grãos e a culturas permanentes, com distribuição desigual na região, mas com predominância no Norte, Oeste e Leste de Mato Grosso e no Oeste, Leste e Sudeste do Pará, e de forma secundária no Sul de Rondônia e no Centro-Norte do Tocantins, tendo sua produção direcionada para o mercado interno brasileiro e para o mercado internacional (LIRA; SILVA; PINTO, 2009, p. 158-159).

Esses setores de desenvolvimento não possuem qualquer inter-relação com os outros, nem, tampouco, com as atividades tradicionais desenvolvidas na Amazônia, e alteraram o espaço intrarregional do Pará, de modo que se observam espaços dinâmicos e modernos, coexistindo com outros, de fraco ou mesmo nenhum processo de modernização e desenvolvimento econômico (LIRA; SILVA; PINTO, 2009, p. 159).

O povoamento da região não dependeu exclusivamente das ações do governo, já que o próprio mercado que foi surgindo criou uma demanda por bens e

serviços que favoreceu o povoamento das comunidades que foram se formando. Dois fatos importantes auxiliam no entendimento da forma como se deu a ocupação na Região da Amazônia paraense: o surgimento dos grandes latifúndios e a incerteza dos investimentos agrários, o que é utilizado por Santos para extrair três características fundamentais da urbanização da Amazônia (SANTOS, 2011, p. 7):

- a) O crescimento dos povoados, vilas e cidades, em decorrência do assentamento de grande contingente de trabalhadores imigrantes “sem-terra” nos espaços urbanos;
- b) A contratação desses trabalhadores, como mão-de-obra assalariada, pelos grandes proprietários de terra, possibilitando a realização de grandes desmatamentos, favorecendo a urbanização, com usual utilização da figura do “gato” na rotina das pequenas cidade; e,
- c) A relação de dependência da população em relação à atividade rural era desestímulo ao desenvolvimento de uma economia “urbana”, dificultando a formação de um mercado mínimo estável, com oferta de bens e serviços urbanos, quando a densidade da população rural é baixa ou flutuante.

E conclui o autor que: “as restrições impostas pela concentração fundiária e características do mercado de trabalho acentuaram a flutuação populacional dos núcleos urbanos e das aglomerações rurais, impedindo a consolidação do urbano em muitos casos” (SANTOS, 2011, p. 7).

Além disso, contribuiu para o aumento do influxo migratório para a região, a modernização da agricultura na região Sul do País e as promessas de distribuição de terras na Amazônia Legal, forçando o governo a atuar na gestão dos conflitos que foram surgindo a partir dessa realidade (PEREIRA, 1997, p. 79).

Essa forma característica de desenvolvimento e de ocupação, permaneceu nas políticas recentes destinadas à Amazônia, pelo Governo Federal.

O ano de 1985 representou um marco no modelo de ocupação da Amazônia, com o esgotamento do nacional-desenvolvimento e da intervenção do Estado na economia e nos territórios brasileiros (BECKER, 2001, p. 141).

Ainda assim, nas décadas de 80 e 90, assistiu-se ao início das operações de muitos projetos de impacto, principalmente nos setores de mineração e de energia

elétrica, como o Projeto Trombetas, da então Companhia Vale do Rio Doce, para a extração de bauxita; o do Grande Carajás, com a exploração de minério de ferro; a Albrás-Alunorte, situado em Vila do Conde, no Município de Abaetetuba, na produção de alumina e alumínio metálico; Tucuruí, no rio Tocantins, hidrelétrica com capacidade de produção de 4 milhões de quilowatts e das hidrelétricas de Balbina no rio Uatumã, e de Samuel, no rio Jamari (BENCHIMOL, 2009, p. 484).

Becker destaca que, a partir da década de 90, ganhou importância a atuação internacional em decorrência da globalização, que teve reflexos na seara política, tendo a Amazônia, nesse contexto, obtido ainda maior destaque e valorização estratégica de dupla face: da sobrevivência humana e a do capital natural, incluindo florestas, sua biodiversidade e a água. Acentuou-se uma disputa entre as potências pelo controle do capital natural da região, surgindo movimentos sociais, que defendem a sua preservação (BECKER, 2001, p. 143).

O processo migratório também passou por uma modificação significativa, a partir da década de 90; se, antes, era incentivado pelo governo e proveniente do Brasil inteiro, passou a ter característica intrarregional, de um estado para o outro e, principalmente, internamente na região (TAVARES, 2011, p. 119), motivada pelas atividades de madeireiras, pela pecuária e pela plantação de soja, porém, não em menor escala.

Benchimol esclarece que, entre os anos de 1982 a 1997, houve um aumento considerável nas exportações da Região Amazônica, ocasionado, principalmente, pela implementação dos projetos acima referidos, o que motivou um novo fluxo migratório na Região. Apenas a guisa de exemplo, a população de Rondônia, entre os anos de 1970 a 1996, cresceu dez vezes, passando de 111.064, em 1970, para 1.221.290 habitantes, em 1996, fenômeno que se repetiu no norte do Mato Grosso, no sul do Pará, no Tocantins e no Maranhão, ao longo da Rodovia Belém-Brasília e da ferrovia Carajás-Ponta da Madeira (BENCHIMOL, 2009, p. 484-485).

Mesmo com toda a mudança que se pôde observar nos últimos anos, no processo de ocupação, em relação aos padrões de organização espacial da Amazônia, ainda há o predomínio dos dois principais, um direcionado para o rio e o outro, para as rodovias (TAVARES, 2011, p. 119).

Como bem salientam Lira, Silva e Pinto (2009, p. 154):

Ao descortinar o século XXI, o desenvolvimento ocorrente na Amazônia se encontra desigual e restrito a determinados subespaços econômicos, muitas vezes limitado a um núcleo espacial no interior da própria esfera geográfica municipal e bastante heterogêneo em termos da produção regional, não mais apresentando a homogeneidade produtiva que predominava na região quando ocorreu a sua integração ao mercado nacional. A Amazônia de hoje, portanto, com suas contradições crescentes, reflete as políticas e os programas desenvolvimentistas que potencializaram ao mesmo o crescimento econômico e as desigualdades sociais.

A ocupação da Amazônia não acompanhou o modelo utilizado no restante do território brasileiro, e o que se vê, atualmente, é um espaço regional de contradições, tanto socioeconômicas, quanto ambientais, muito em face do modelo de desenvolvimento adotado, que se mostrou, extremamente, excludente.

O modelo de ocupação serve para entendermos a Amazônia atual, a sua população e as suas especificidades, para se ter uma visão mais objetiva do sistema de políticas públicas que nortearam, e ainda norteiam o processo de ocupação e de desenvolvimento da Região.

Essa forma de ocupação, com o estabelecimento de políticas aceleradas de desenvolvimento, gerou uma série de problemas que marcam a região até os dias de hoje, bem como proporcionam a perenidade da desigualdade existente inter e intrarregionalmente.

3.4 As Desigualdades Regionais

A maior dinâmica da economia, garantida por empreendimentos implantados em uma determinada localidade, concentra o desenvolvimento na restrita área de abrangência de suas atividades produtivas (LIRA; SILVA; PINTO, 2009, p. 160), em detrimento às outras localidades, foco de intensos problemas, decorrentes do subdesenvolvimento.

Essa situação tem ocasionado a concentração do PIB dos Estados da Região Amazônica em uma determinada quantidade de municípios, mais dinâmicos economicamente, enquanto que outros, que não compõem os polos de desenvolvimento governamentais, possuem um PIB inexpressivo, e, portanto, ficam fora do processo de desenvolvimento, quer estadual, quer regional, solidificando a desigualdade que, já ocorrera, durante todo o processo de ocupação da Amazônia.

Especificamente em relação ao Estado do Pará, conforme apontam Lira, Silva e Pinto (2009, p. 167), a concentração do PIB fica bem evidente, em relação a

pouquíssimos municípios, sedes de atividades dos polos setoriais de desenvolvimento, já que metade do PIB do Estado, é proveniente do que é produzido em apenas cinco municípios: Belém; Barcarena; Parauapebas; Ananindeua e Marabá.

Apesar de ainda ser a primeira no *ranking*, Belém vem diminuindo sua participação no montante, “enquanto os municípios onde estão localizados os principais projetos de extração e beneficiamento mineral do Estado vêm ampliando anualmente sua participação relativa, garantindo maior dinamismo à economia estadual” (LIRA; SILVA; PINTO, 2009, p. 167).

Essa situação de desigualdade, apenas demonstra o fracasso das políticas desenvolvimentistas, principalmente, a partir da década de 70, que infligiram à Região Amazônica uma estrutura econômica heterogênea, e um processo diferenciado de desenvolvimento intrarregional, ocasionando diversos problemas, como:

- a) A divisão da região e a desigualdade intrarregional, pois, ao mesmo tempo, há municípios que contam com estruturas modernas e dinâmicas, com certo grau de desenvolvimento, ao lado de unidades federativas que não puderam contar com o modelo de desenvolvimento regional planejado pelos governos federais e estaduais das últimas décadas e, por isso, possuem, como base de sua economia, a exploração de segmentos tradicionais e de baixo valor agregado, dependendo, em grande escala, da administração pública;
- b) A existência de *gap* de desigualdade dentro de uma mesma unidade federativa, onde, paralelamente à existência de estruturas modernas e desenvolvidas, há subespaços com estruturas econômicas tradicionais, sem perspectiva de concorrer, economicamente, tanto em âmbito regional, quanto em nacional; e,
- c) A concentração da produção da maior parte do PIB em uma pequena parcela de municípios, ocasionando uma explícita desigualdade no processo de desenvolvimento intrarregional e intraestadual e a ausência de interligação entre os eixos produtivos nas unidades federativas da região (LIRA; SILVA; PINTO, 2009, p. 16-17).

Essas situações explicam que se a característica atual da Região Amazônica, representada por diversas situações particulares, com especificidades, decorrentes dessas estruturas produtivas heterogêneas e do processo desigual de desenvolvimento.

O nível de desigualdade que se estabeleceu no Estado é muito grande, em comparação com a desigualdade regional no restante do Brasil, já que é possível observar uma diferença de renda, *per capita*, no Marajó, correspondente a sete vezes menos que a renda de Carajás (SANTOS, 2011, p. 12).

O que se verifica, como resultado do processo desenvolvimentista implementado na região, é que, após mais de 30 anos, houve uma reorganização de sua estrutura produtiva, restabelecendo-se fluxos de comercialização com o mercado externo, através de uma ocupação desordenada, com reflexos negativos em muitos pontos.

O desenvolvimento da região corresponde à situação de desigualdade econômica, pois há acumulação de riquezas apenas no âmbito das localidades onde se concentram as atividades produtivas, impondo às demais sub-regiões a desigualdade intrarregional, com pouco acesso a bens e a serviços públicos essenciais.

Essa situação resta bastante evidenciada em relação aos Municípios de Óbidos e de São Félix do Xingu, que passamos a analisar.

3.5 Município de Óbidos

Óbidos, como já mencionado, foi criado logo no início do processo de ocupação da Amazônia, sendo um exemplo clássico da característica inicial de ocupação na beira dos rios. Naquela ocasião, sua localização era estratégica aos colonizadores portugueses, pois, apesar de se situar na porção mais estreita do Rio Amazonas, dispunha de grande profundidade (PARÁ, 2012, p. 33), facilitando a navegabilidade.

O Município originou-se de uma fortificação erguida em 1697, às margens do Rio Amazonas, a duas léguas da foz do rio Trombetas, na região onde estava estabelecida a tribo indígena dos Pauxis, que emprestou seu nome à edificação, conhecido como Fortaleza dos Pauxis. Em suas proximidades, foi fundada, pelos

capuchos²⁶, uma aldeia então denominada de Pauxis, que em 1758 foi alçada à condição de vila, tendo na oportunidade, ganhado o nome de Óbidos, em homenagem à cidade portuguesa homônima. No ano de 1854, foi, finalmente, transformada em cidade (TAVARES, 2011, p. 18).

No decorrer do processo de colonização, foi perdendo bastante a importância econômica, principalmente, quando houve a mudança de política de ocupação, a partir da segunda metade do século XX, e a urbanização passou às beiras das estradas, que começavam a ser construídas.

O município de Óbidos pertence à mesorregião do Baixo Amazonas e, tem, atualmente, 50.317 habitantes (2014²⁷) e área de 26.826 km². A dificuldade de deslocamento da comunidade se dá, pois feito basicamente pela via fluvial, já que o transporte aéreo na região não é regular, dispondo apenas da modalidade táxi aéreo, de alto custo. A Sede do Município dista 779 km em linha reta da Capital do Estado, 1.100 km por via fluvial, e 815 km via aérea (ÓBIDOS, [20--], p. 4).

Figura 4 - Mapa do estado do Pará, com destaque para o Município de Óbidos.



Fonte: Wikipedia, 2015.

²⁶ Ordem religiosa de frades católicos. Constitui um dos três ramos da ordem dos franciscanos. Participaram das missões na colonização do Brasil.

²⁷ Estimativas da população residente com data de referência 1o de julho de 2014 publicadas no Diário Oficial da União em 28/08/2014.

No período desenvolvimentista do regime militar, houve uma tentativa de se incentivar a economia da região, a partir do Programa Polamazônia, com a criação do Projeto Trombetas, no município vizinho, Oriximiná.

Atualmente, a atividade preponderante no município de Óbidos é a extrativista, quer animal (pesca, gado bovino e bubalino), mineral (areia, argila, seixo e pedra) ou vegetal (vegetais oleaginosos, como cumaru, andiroba, pequiá e resina de jutaicica).

A Justiça do Trabalho chegou ao Oeste do Pará apenas no ano de 1963, com sede no Município de Santarém, englobando, em sua jurisdição os municípios de Óbidos, Alenquer e Oriximiná.

Através da Lei nº 7.729 de 16/01/89, foi aprovada a instalação da então Junta de Conciliação e Julgamento no Município de Óbidos, que somente foi implantada, no ano de 1990, com jurisdição, também, sobre os municípios de Alenquer, Curuá, Faro, Juruti, Oriximiná e Terra Santa. Sua instalação se deu, principalmente, pela dificuldade de acesso e pelos custos de deslocamento, que inviabilizavam o acesso à Justiça dos trabalhadores do Oeste do Pará.

Em agosto de 2012, o Tribunal Regional do Trabalho, sob a administração do então Presidente Desembargador José Maria Quadros de Alencar, em função do indeferimento, pelo CNJ, da criação de uma segunda Vara do Trabalho no Município de Altamira, aprovou a Resolução nº 58/2012 que transferia a Vara do Trabalho de Óbidos para a cidade de Altamira. A proposta foi fundamentada em estudos técnicos, realizados pela Assessoria de Gestão Estratégica daquele órgão, que demonstravam a queda da demanda processual na jurisdição da Vara do Trabalho de Óbidos, paralelamente ao aumento da demanda na jurisdição da Vara do Trabalho de Altamira, principalmente, em decorrência, da construção do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte, no Rio Xingu, que fica na jurisdição de Altamira.

A Resolução nº 58/2012 foi, posteriormente, anulada pelo Pleno do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, por maioria de votos, em face do Pedido de Reconsideração, formulado por diversas entidades interessadas (Conselho da Subseção de Santarém da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Pará; Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Pará; Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho da 8ª Região – AMATRA VIII; Assembleia Legislativa do Estado do Pará; e Prefeitura

Municipal de Juruti), que argumentaram, principalmente, a dificuldade de locomoção dos jurisdicionados para Santarém, que então passaria a responder pelo espólio processual e pelas novas demandas advindas da jurisdição da Vara de Óbidos.

Assim, apesar de ter sido mantida a Vara no Trabalho do município de Óbidos, esse exemplo atende bem aos objetivos deste trabalho, pois, na oportunidade, foram levados em consideração, para a tomada de decisão, estudos técnicos referentes, exclusivamente, à movimentação processual, ou seja, uma análise econômica, relegando toda a especificidade geográfica da região, além das condições socioeconômicas dos jurisdicionados, dificultando o direito constitucional de acesso à Justiça aos trabalhadores da região.

Essa situação é reflexo dos requisitos da Resolução nº 63/2010, já que, com base neles, foi negada pelo CNJ a criação de uma segunda vara no Município Altamira, mesmo diante das questões tão singulares que demandavam a sua aprovação.

3.6 Município de São Félix do Xingu

O município de São Felix do Xingu se desenvolveu, inicialmente, nas imediações do Rio Rio Xingu. Kawage cita como característico da cidade, ao se aproximar do rio, já ser possível perceber uma parte diferenciada da cidade, com aspecto mais antigo (KAWAGE, 2002).

O município teve sua origem atrelada ao de outro. No ano de 1874, foi criado o Município de Souzel, através da Lei nº 811, o qual era composto, entre outros territórios, por Altamira. No início do século XX, este município foi desmembrado, tendo sido criado o de Xingu, cuja sede, ficava, em Altamira, que passou a ter esse nome, por meio do Decreto-Lei nº 2.972/38, e era formado por dois distritos: Altamira e Novo Horizonte (zonas de Novo Horizonte e São Félix) (SILVA; TOSTES, 2012).

Finalmente, no ano de 1961, por meio da Lei nº 2.460, foi criado, o município de São Félix do Xingu, com área desmembrada do município de Altamira. Atualmente, compõe o território do município as seguintes ilas e Distritos: Vila Tancredo Neves, Vila Minerasul, Vila Morada do Sol, Vila dos Caboclos, Vila Central, Vila Xadazinho, Vila Sudoeste, Vila Clareane, Vila Teilândia, Vila Karapanã, Vila Km 23, Vila Primavera, Vila São José, Vila Nova Vida, Vila São Francisco, Distrito do

Nereu, Distrito da Taboca, Distrito da Lindoeste e Distrito da Ladeira Vermelha (SILVA; TOSTES, 2012).

Em 1970, o IBGE apontava uma população de aproximadamente 2.332 habitantes, tendo o maior crescimento populacional ocorrido no período de 1980 a 1991, durante a expansão de fronteiras da Amazônia e corrida de exploração de minério, ocasionando uma alta imigração para o município. Outro período de explosão demográfica, deu-se no período de 2000 a 2010, quando a população cresceu de 34.621 para 91.340 mil habitantes (SILVA; TOSTES, 2012).

Kawage cita que a partir do ano 2000, assim como o município foi expandindo, da mesma forma, a violência, que assolava a cidade, Esta cresceu, a ponto de poucas pessoas saírem de suas casas, tendo a autora citado que ao sair à calçada, com curiosidade natural de visitante, foi advertida para que retornasse para dentro de casa, e de “repente, vários ruídos de disparos de bala podem ser ouvidos e uma moto passa com seu motorista com arma em punho, logo seguem outros carros” (KAWAGE, 2002, p. 78). Informa que diversos crimes ocorrem dessa forma, sem que se saiba o motivo, e, de maneira geral, e a população tem receio de comentar, ou dar explicações.

A mesma pesquisadora evidencia que, os fatos de violência, em regra, apresentam conexão com conflitos fundiários, somadas à questões da execução massiva de atividades econômicas ilícitas e ilegais, o que ocorre, segundo a autora, muito em face da ausência do poder judiciário (KAWAGE, 2002, p. 78).

Atualmente, atividade, de maior relevância econômica, do Município é a pecuária bovina, e Segundo Silva e Tostes (2012), e de lá o maior rebanho bovino do estado do Pará, o que além de ter gerado intensa devastação florestal, trouxe profundas alterações sociais no município, principalmente no que concerne ao seu aumento demográfico, relevante.

A população do município, segundo o último censo (2010) é de 91.340 pessoas. A população estimada em 2015, é de 116.186, e sua área atual é de 84.213,215 Km². (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2015).

Figura 5 - Mapa do estado do Pará, com destaque para o Município de São Félix do Xingu.



Fonte: Wikipedia, 2015.

O período que se seguiu a criação do Município, foi, justamente, o dos planos de ocupação da Região Amazônica, através da política desenvolvimentista do Governo Militar, onde foi estabelecido que as terras do Sul do Pará serviriam como área de colonização estadual, do que houve grande publicidade, de modo que milhares de pessoas migraram para a região, que mais tarde, viria a ser o Município de Xinguara.

Milhares de lotes foram distribuídos, por funcionários do Departamento de Estradas e Rodagens (DER), que visavam fazer carreira política, às margens de onde seria construída a estrada PA-279, cujo projeto foi, em seguida, modificado, sem atender aos anseios da nova população (SCHIMNK; WOOD, 2012).

A construção da estrada em questão, que beneficiaria, diretamente, a população de São Félix do Xingu, cujo acesso se dava exclusivamente pelo rio, durou anos até que conseguissem, por sua própria iniciativa, ser concluída, e de forma bastante precária, em meados dos anos 80.

O início da construção da PA-279, para São Félix do Xingu se deu em 1976. Logo, vários imigrantes começaram a povoar a área onde se concentravam as obras, dando origem ao Município de Xinguara. O novo contingente populacional foi considerável, tanto que, em apenas um ano, o novo município já abrigava 1360

residências, além de estabelecimentos comerciais diversos, como lojas, bares, açougues e farmácias (SCHIMNK; WOOD, 2012, p. 225).

Diversos agricultores foram atraídos, intentando receber “um lote de terra na área de colonização promovida pelo governo estadual” (SCHIMNK; WOOD, 2012, p. 226), política que, invariavelmente, acabava por fomentar os conflitos agrários entre colonos e fazendeiros, que envolviam não apenas os atores principais, mas também o Governo, tanto o Federal, quanto o Estadual, a Igreja Católica e o sindicato rural, na esperança de resolver a questão, porém sempre com insucesso.

As políticas destinadas à tentativa de pacificação resumiram-se, sempre ao oferecimento de terras gratuitas, o que acabava por motivar maior influxo de pessoas, esperançosas em conseguir um quinhão da terra prometida, o que acabava por não atender a todos os cadastrados, e aticava invasões de terra.

Os fazendeiros atingidos, por sua vez, frequentemente, acabavam por incentivar invasões, pois, como compensação, recebiam porções de terras maiores, a ponto de gerar uma imensa concentração fundiária na região, como destacam Schimnk e Wood (2012, p. 242):

Dados publicados durante a Nova República revelaram o grau de concentração de terras no sul do Pará. Os números mostraram que, em 1985, 39% das propriedades tituladas em Xinguara perfaziam 85% das terras do município. Pequenos proprietários, que representavam 61% do total de estabelecimentos, possuíam apenas 15% da terra. 43 proprietários sozinhos controlavam 1634474 hectares, ou seja, cerca de um quarto do município inteiro.

A realidade já havia mudado no ano de 1987, em decorrência, principalmente, do desenvolvimento do Projeto Grande Carajás, que favoreceu a pavimentação do principal acesso à cidade através de Marabá. Nesse período, também, chegou energia elétrica à Região, advinda da Hidrelétrica de Tucuruí, transformando a cidade em um importante centro comercial.

Ocorre que tal realidade não foi determinante para diminuir a violência rural decorrentes dos conflitos de terra (SCHIMNK; WOOD, 2012, p. 257), nem os problemas advindos dessa desestruturação da ocupação da região.

Ocorre que, se, de um lado, a exploração da atividade mineral representa potencial econômico relevante para a região, não há dúvidas de que os grandes projetos formam a chamada economia de enclaves, atraindo intensos fluxos migratórios, mas sem promover benefícios ao local, ocasionando o crescimento

desordenado das cidades, com precária ou nenhuma infraestrutura para o contingente populacional (CRAICE; SOUZA, 2013, p. 6).

Assim, marginalizada no processo de implantação de grandes Projetos de Mineração, pela dificuldade de acesso, São Félix do Xingu ganhou uma nova dinâmica no seu desenvolvimento, com a construção da PA-279, o que refletiu, diretamente, em mudanças demográficas e em seu desenvolvimento sócio econômico.

Obviamente, o primeiro reflexo foi a atração de imigrantes, principalmente provenientes do Nordeste do Brasil, o que, apesar de ter colaborado para o fomento da atividade econômica na cidade, foi também responsável pela deterioração da qualidade de vida de sua população. Pela dificuldade de acesso, a cidade era a última opção daqueles que desejavam seu pedaço de terra para produzir, o que provocou a concentração fundiária nas mãos de latifundiários ricos, que dominavam a região, relegando a população pobre a se conformar com trabalhos temporários ou com o desmatamento de terras públicas (SCHIMNK; WOOD, 2012, p. 429).

O reflexo dessa ocupação desorganizada, que se caracterizou pela ausência física do Estado, favoreceu conflitos fundiários, precariedade na exploração da mão de obra local, que marginalizada ao processo de desenvolvimento organizado no restante do país, e em algumas sub-regiões do Pará, era escravizada, aceitando trabalhar, em locais sem condições de segurança, nem de higiene, e tem negados seus direitos mínimos assegurados pela Constituição da República e legislação trabalhista infraconstitucional.

Foi, justamente, esta situação que justificou a criação da Vara do Trabalho de São Félix do Xingu, por meio da Lei nº 12.659/2012, conforme parecer da relatora Conselheira Morgana Richa, quando do trâmite inicial ainda no CNJ, que disse²⁸:

Ademais, consoante se depreende das informações trazidas aos autos, o Município em questão possui alto índice de trabalho escravo e em condições degradantes, justificada a criação de uma Vara na esteira do Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, elaborada pela Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana do Governo Federal (CDDPH).

²⁸ Parecer de mérito sobre anteprojeto de lei n.º 1906-69.2011.2.00.0000, Processo Administrativo nº 48343-56.2010.5.00.0000.

A cidade de São Félix do Xingu, é uma região onde, tradicionalmente, ocorrem conflitos fundiários, e por corolário, a exploração irregular da mão de obra, com frequentes denúncias de trabalho escravo.

Em 2011, a então corregedora do Conselho Nacional de Justiça, Ministra Eliana Calmon, votou pelo indeferimento da criação da vara no município em questão, fundamentando sua decisão nos exatos termos da Resolução nº 63 do CSJT acima destacado, deixando de avaliar as especificidades da região.

Aduziu como fundamentos para o indeferimento, o aumento de despesas que a criação de varas representa no orçamento da União, comparando, para tanto, o orçamento da Justiça do Trabalho com o da Justiça Federal, sem tecer qualquer avaliação qualitativa, acerca das dificuldades que a população da região vem sofrendo, ao longo de anos de exploração e ocupação desordenada.

Felizmente, seu parecer não foi acatado pelo Pleno daquele órgão, que acatou as justificativas do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, e aprovou o encaminhamento do Projeto de lei para a criação da Vara do Trabalho na cidade, a qual foi aprovada em cinco de junho de 2012. Importante que se destaque que a Justiça do Trabalho será o primeiro órgão do Poder Público Federal naquele Município, o que se considera uma medida de política pública de desenvolvimento regional, que garantirá o acesso à Justiça.

Assim como São Félix do Xingu, a Região Amazônica está repleta de situações similares, dadas as características de sua ocupação, com polos de urbanização, cercados de floresta por todos os lados, geralmente, ao longo das rodovias abertas ainda no governo de Juscelino Kubitschek e durante o regime militar, situação que relega seus trabalhadores à marginalização do sistema nacional, pois, com a ausência do Estado no local de litígios, têm que se deslocar a comarcas que, muitas vezes, distam até centenas de quilômetros, custeando despesas de transporte, hospedagem e alimentação para eles e para seu advogado, e contando com a boa vontade de testemunhas que se disponham a, igualmente, fazer tal deslocamento, custeando suas próprias despesas, para, muitas vezes, receber verbas rescisórias que não alcançam nem mesmo o total despendido.

A situação é ainda mais grave quando vista de perto, pois em decorrência das péssimas condições das estradas, em períodos de fortes chuvas, típicas do clima tropical da região, distâncias relativamente acessíveis no mapa, como a distância entre São Félix do Xingu e Xinguara, 259 Km, chega a durar de 12 a 17

horas de deslocamento, o que inviabiliza não apenas o acesso à Justiça da população, mas o próprio desenvolvimento da região, favorecendo assim, a exploração e a miséria daquele povo.

4 O ACESSO AO JUDICIÁRIO TRABALHISTA COMO POLÍTICA DE INCLUSÃO SOCIAL

O direito de acesso à Justiça, como alhures enfatizado, não se resume, meramente, ao acesso ao Judiciário, apenas uma de suas acepções, abrangendo o acesso a uma ordem jurídica justa a todos, indistintamente.

Isso implica no aprimoramento da sociedade, pois, ao viabilizar a solução dos conflitos, proporciona-se a paz social, favorecendo o desenvolvimento almejado pela Constituição da República de 1988 (POSSATO; MAILLART, 2013, p. 13).

De fato, o preâmbulo da Constituição Brasileira estabelece que o Estado Democrático se destina a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores supremos da sociedade.

Da mesma forma, os valores sociais do trabalho constituem fundamentos do Estado Democrático de Direito²⁹ (art. 1º, CRFB).

Por assim dizer, pode-se afirmar que o trabalho é uma das bases do ordenamento jurídico brasileiro, razão pela qual se impõe sua interpretação, sob o prisma da dignidade da pessoa humana.

Tem-se, assim, que o direito ao desenvolvimento viabiliza o acesso à Justiça, que, por sua vez, é uma maneira de assegurar o desenvolvimento, sendo ambos direitos humanos fundamentais, que se complementam, pois a titularidade de direitos, sem os instrumentos para a sua efetivação, resta esvaziada, assim como o desenvolvimento, traduzido como objetivo do Estado, propiciará, de igual modo, a efetivação dos demais valores constantes da Carta Magna, principalmente da dignidade humana, funcionando como alicerce ao livre exercício do trabalho.

O decesso à justiça impede que a sociedade usufrua uma vida digna, em seus mais diversos aspectos, incluindo, o âmbito do trabalho, sendo fundamental que se analise a noção contemporânea de dignidade e, a partir dela, fazer-se a leitura crítica dos critérios que regulam o processo de criação de varas trabalhistas no Brasil, que, de certa forma, acaba por favorecer a desigualdade.

²⁹ Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.

A realidade demonstra que os mais carentes estão sendo privados de uma vida digna, um trabalho digno, decente, e, por isso é preciso entender que a presença física do judiciário é necessária para favorecer uma melhoria na vida dessa parte da população. Para tanto, se faz necessária uma interpretação axiológica das normas, provenientes da administração judiciária, que permita a aplicação da igualdade em seu sentido material.

Isso porque, em locais determinados, como os municípios de Óbidos e São Félix do Xingu, ora analisados, a presença física do Poder Judiciário trabalhista é eficaz no combate a desigualdade social, de modo que não pode depender de critérios exclusivamente numéricos, moldados a partir da ética utilitarista.

4.1 Princípio da dignidade humana

Apesar de bastante atual, não é de hoje que se busca entender o conceito de dignidade humana. Não é matéria das mais simples, já que o conteúdo axiológico desse conceito é bastante vasto. Entretanto, é necessário traçar as diretrizes que podem nortear aquilo que pretendemos defender.

Pelo menos um consenso se tem em torno disso: o valor essencial do ser humano e a importância que esse axioma tem no pensamento jurídico contemporâneo (BARCELLOS, 2002, p. 103-104).

A busca por um conceito de dignidade humana varia no tempo e no espaço, em decorrência da influência que sofre, tanto da história, como da cultura de cada povo e, ainda, das circunstâncias políticas e ideológicas (BARROSO, 2010, p. 9).

Barcellos (2002, p. 104-109) destaca os quatro principais pressupostos históricos essenciais para o entendimento da dignidade da pessoa humana:

- a) **Cristianismo:** em razão de duas ideias básicas, o fato de que, a partir das mensagens de Jesus, o homem passou a ser valorizado, individualmente, e em razão do respeito ao próximo, pregado pelos ideais cristãos, a enfatizar os valores de solidariedade ante as condições de miséria do outro, o que, mais tarde, serviria de base para os direitos sociais;
- b) **Iluminismo Humanista:** o movimento trouxe uma reflexão sobre a razão humana, afastando do centro do pensamento da época, a religião,

substituindo-a pelo próprio homem, o que proporcionou o surgimento do discurso de preocupação dos direitos individuais e com a democracia;

- c) **Kant:** o pensamento de Immanuel Kant favoreceu uma formulação mais consistente da natureza do homem e de suas relações consigo mesmo, com o outro, com a natureza e com as suas criações, pois defendeu a ideia de que o homem não existe em função do Estado ou da sociedade, mas um fim em si mesmo. Destacou, ainda, que, para assegurar ao homem a possibilidade de perseguir seus projetos individuais, é fundamental a separação dos poderes e a generalização da aplicação do princípio da legalidade;
- d) **Segunda Guerra Mundial:** como resposta às barbáries praticadas pelos regimes totalitaristas, diversos países incluíram, nas suas Constituições, o princípio da dignidade da pessoa humana, como fundamento do Estado.

O cristianismo é o primeiro deles, porque, a partir das mensagens de Jesus, segundo esclarece Sarlet, disseminou-se a ideia de que o homem possuía dignidade, pelo fato de ter sido criado à imagem e à semelhança de Deus (SARLET, 2015, p. 35).

Isso influenciou, sobremaneira, o pensamento de São Tomás de Aquino, que acrescentou, ainda, à ideia de dignidade, a “capacidade de autodeterminação inerente à natureza humana, de tal sorte que, por força de sua dignidade, o ser humano, sendo livre por natureza, existe em função de sua própria vontade” (SARLET, 2015, p. 35).

A noção de dignidade humana passou por um processo de secularização e de laicização, a partir dos séculos XVII e XVIII, de acordo com o jusnaturalismo que concretizou o pensamento desse período, como consequência das ideias renascentistas. O próprio direito natural passou a ser ligado à racionalização, “mantendo-se (e desenvolvendo-se), todavia, a noção fundamental de igualdade de todos os homens em dignidade e liberdade”, sendo que, em toda a sua trajetória, a dignidade sempre evoluiu para a ideia de que é um valor atribuído a todos os seres humanos (SARLET, 2015, p. 37).

O pensamento de Immanuel Kant, cuja concepção de dignidade parte da autonomia ética do ser humano, complementa o seu processo de secularização,

afastando-a, completamente, do viés sagrado, mesmo tendo sido grande a influência do pensamento cristão, na sua concepção (SARLET, 2015, p. 39).

Sarlet ressalta que Kant desenvolveu a concepção de racionalidade do ser humano, caracterizada pela autonomia de vontade, com um atributo exclusivo, que se tornou então, fundamento da dignidade da natureza humana (SARLET, 2015, p. 40).

[...] a dignidade da pessoa humana (independente, no nosso sentir, de se aceitar, ou não, a tese da dignidade da vida não humana) há de ser compreendida como um conceito inclusive, no sentido de que a sua aceitação não significa privilegiar a espécie humana acima de outras espécies, mas sim, aceitar que do reconhecimento da dignidade da pessoa humana resultam obrigações para com outros seres e correspondentes deveres mínimos e análogos de proteção (SARLET, 2015, p. 43).

Prossegue o autor esclarecendo que não se tem dúvidas de que a dignidade é algo real, contexto em que é fácil perceber quando é agredida, mesmo que não se consiga identificar um rol taxativo das hipóteses de suas violações (SARLET, 2015, p. 40).

Nesse sentido, para Kant (2003, p. 41-42), as leis morais pertencem a uma dimensão universal vigente à totalidade dos seres racionais, em geral, o que foi, por ele, chamado de imperativo categórico, que pode ser resumido pela frase: “age só segundo máxima tal que possas ao mesmo tempo querer que ela se torne lei universal” (KANT, 2003, p. 51).

Isso significa que, é preciso haver a vontade de que uma máxima da ação humana adquira característica de lei universal, o que, contudo, precisa estar vinculada ao conceito de um ser racional (KANT, 2003, p. 54 e p. 57). É a partir dessa premissa que Kant desenvolveu a ideia de que todo homem, como ser racional, existe, como fim em si mesmo, e não pode ser utilizado como meio arbitrário desta ou daquela vontade de outrem.

Para Kant (2003, p. 28-59), os seres irracionais têm um valor relativo, são apenas meio e, desta forma, são denominados de coisas. Já as pessoas, como seres racionais que são, diferenciam-se como fins em si mesmas, e por isso são objeto de respeito. Portanto, para ele, há distinção entre pessoas e coisas, consubstanciada no fato de as últimas terem preço, sendo possível a sua substituição por um equivalente, enquanto que não há nada que possa ser equiparado às pessoas e à sua dignidade (KANT, 2003, p. 64).

Nesse ponto, pode-se se concluir que, para Kant, o fundamento da dignidade consiste na racionalidade e na autonomia do ser humano, capaz de ser o seu Legislador universal, e, portanto, nunca fazer papel de meio para outros fins, já que o homem deve ser sempre visto como um fim em si mesmo (KANT, 2003, p. 66-70).

No Brasil, seguindo o modelo europeu, o reconhecimento constitucional da dignidade humana deu-se com a promulgação da Constituição da República de 1988, igualmente, após um período de transgressões a valores fundamentais pelo próprio Estado (PAZ, 2009, p. 17), a fase em que se deu o Regime Militar, entre 1964-1985.

Note-se que motivo similar levava à criação da Lei Fundamental de *Bonn*, na Alemanha que, no pós-Segunda Guerra conferiu à proteção da dignidade humana um lugar privilegiado, dispondo, no seu art. 1º, que “a dignidade da pessoa humana é inviolável. Respeitá-la e protegê-la é obrigação de todo o poder estatal” (PAZ, 2009, p. 17).

Nessa esteira, a jurisprudência alemã passou a contar com um grande inventário de decisões, principalmente, proveniente do Tribunal Constitucional Federal, estabelecendo a dignidade da pessoa humana como “valor jurídico mais elevado dentro do ordenamento constitucional”, “valor jurídico supremo”, “o fim supremo de todo o direito”, ou como “determinação da inviolabilidade da dignidade humana, que está na base de todos os direitos fundamentais” (PAZ, 2009, p. 17).

Barroso ainda lembra que, nos diversos julgamentos daquela Corte, a dignidade humana sempre esteve no centro das discussões de casos, como os que envolviam, por exemplo, a descriminalização do aborto, a proibição de derrubada de aviões sequestrados por terroristas, ou mesmo a vedação ao uso de diário pessoal, como meio de prova (BARROSO, 2010, p. 10).

O autor, inclusive, destaca a importância do reconhecimento desse princípio, como representação da “superação da intolerância, da discriminação, da exclusão social, da violência, da incapacidade de aceitar o outro, o diferente, na plenitude de sua liberdade de ser, pensar e criar” (BARROSO, 2001, p. 38).

Para Barcellos, o princípio da dignidade humana tem relação com os direitos fundamentais, de modo que, de maneira geral, é possível conceber que “terá respeitada sua dignidade o indivíduo cujos direitos fundamentais forem observados

e realizados, ainda que a dignidade não se esgote neles” (BARCELLOS, 2002, p. 110-111).

Para Sarlet, a dignidade humana está ligada ao fato de cada pessoa merecer igual respeito e consideração, tanto do Estado, quanto da comunidade, o que tem proporcionado o surgimento de um complexo de direitos e de deveres fundamentais, como garantia de que o ser humano estará protegido:

Contra qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da próxima existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (SARLET, 2015, p. 71).

Desse modo, pode-se afirmar que a ideia de dignidade se relaciona com a própria condição do ser humano como tal, ou seja, é uma qualidade intrínseca, que pressupõe a existência de condições existenciais mínimas, com proposição de valores morais, os quais, Barroso entende constituírem um “conjunto de valores civilizatórios”, que formam núcleos que compõem a dignidade humana e se encontram incorporados ao patrimônio da humanidade, com conteúdo jurídico associado aos direitos fundamentais, quer em seus aspectos individuais, quer nos políticos ou sociais (BARROSO, 2001, p. 36).

Nesse sentido, possui ligação com a noção de bom, de justo, virtuoso, situando-se, ainda, ao lado “de outros valores centrais para o Direito, como justiça, segurança e solidariedade” (BARROSO, 2010, p. 10).

O princípio da dignidade ganha ainda mais relevo, pois funciona como justificção moral dos direitos fundamentais e, ainda na seara política, integra inúmeros documentos internacionais e constitucionais, como um dos principais fundamentos dos Estados democráticos (BARROSO, 2010, p. 10).

Barroso (2010, p. 15) observa que, mesmo sendo parte do conteúdo dos direitos, materialmente, fundamentais, a dignidade humana não se confunde com qualquer deles, pois, apesar de ser um direito fundamental, funciona como parâmetro de ponderação³⁰, em caso de concorrência entre direitos fundamentais,

³⁰ Segundo a teoria de Alexy, a ponderação é um instrumento de resolução de colisão entre princípios fundamentais. É através dela, que a jurisdição constitucional resolverá casos de conflitos de princípios de direitos fundamentais, por meio de uma relação de precedência condicionada entre os princípios em colisão, à luz das circunstâncias do caso, guiando os rumos da decisão judicial. A ponderação seria a aplicação da proporcionalidade aos princípios em jogo em cada caso, sem que

sendo aplicável, tanto às relações entre o indivíduo e o Estado, como nas relações privadas.

Para Sarlet, a dignidade assume relevância também por ser, ao mesmo tempo, limite e tarefa, tanto dos poderes estatais, quanto da comunidade em geral, “de todos e de cada um, condição dúplice esta que também aponta para uma paralela e conexa dimensão defensiva e prestacional de dignidade” (SARLET, 2015, p. 56).

Como acima destacado, a dignidade humana passou a integrar, de forma positivada, o ordenamento jurídico brasileiro a partir da promulgação da Constituição da República de 1988, que estabeleceu um sistema complexo, na medida em que o texto constitucional, a partir de seu princípio mais fundamental, constante de seu artigo 1º, inciso III³¹, utiliza, como alicerce, inúmeras modalidades de normas jurídicas, tais como: princípios, subprincípios, de variados níveis de determinação e regras (BARCELLOS, 2002, p. 148).

Dentre os aspectos tratados, importa para esse estudo aquele referente ao âmbito dos direitos sociais, que envolvem condições materiais mínimas da dignidade humana.

Assim, a dignidade possui um núcleo, que demanda uma eficácia jurídica positiva, o chamado mínimo existencial, buscando-se identificar um patamar mínimo de condições materiais abaixo do qual a dignidade humana é considerada violada (BARCELLOS, 2002, p. 233).

Para tentar atribuir um mínimo de objetividade ao princípio da dignidade humana, parte da doutrina passou a tratar do mínimo existencial, o que será enfrentado neste trabalho, no que diz respeito ao âmbito dos direitos trabalhistas.

4.1.1 Dignidade e Inclusão Social do Trabalhador

Inicialmente, tentou-se objetivar a ideia de dignidade humana relacionando-a ao que ficou conhecido, como mínimo existencial.

se configure mero juízo intuitivo, pois de acordo com Alexy existe a intenção de ser uma metodologia racional para se chegar à solução adequada ao caso (ALEXY, 2011B, p. 11).

³¹ **Art. 1º** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana;

Ana Paula de Barcellos esclarece que, a ideia de mínimo existencial tem em vista o fato de caber ao Estado dispor dos recursos públicos, em forma de obras, prestações de serviços, ou qualquer outra política pública, a fim de viabilizar a realização dos objetivos fundamentais previstos pela Constituição. A autora destaca que, a meta central das Constituições contemporâneas, inclusive Carta Brasileira de 1988, é a promoção do bem-estar do homem, a partir da garantia de condições mínimas para sua própria existência (BARCELLOS, 2002, p. 245-246).

Barcellos destaca, ainda, que o “núcleo sindicável da dignidade da pessoa humana, inclui como proposta para sua concretização os direitos à educação fundamental, à saúde básica, à assistência no caso de necessidade e ao acesso à Justiça, todos exigíveis judicialmente de forma direta (BARCELLOS, 2002, p. 245-246 e p. 305).

De maneira geral, houve, inicialmente, uma evidente vinculação dos direitos sociais, com uma garantia de um mínimo existencial, centrando-se, a partir daí, as discussões doutrinárias e jurisprudenciais em torno de seu conteúdo.

Para Lobo Torres, o mínimo existencial é obtido ao se proporcionar liberdade e felicidade ao indivíduo, tendo o Estado, ao longo da história, assumido o papel de prover direitos, que pudessem garantir a sua fruição (TORRES, 1989, p. 31).

Sarlet procurou ampliar mais esse conceito, destacando que a garantia efetiva de uma existência digna não se refere somente à sobrevivência física, estando, situada além do limite da pobreza absoluta (SARLET, 2013, p. 33), apenas restando assegurada na medida em que se verifique uma existência capaz de permitir a plena fruição dos direitos fundamentais, ainda que não haja previsão constitucional que garanta ao ser humano o mínimo existencial, pois este decorre da própria proteção à vida e à dignidade da pessoa humana (SARLET, 2013, p. 37).

Analisando a Constituição da República de 1988, Sarlet ressalta não haver norma constitucional que preveja, expressamente, a garantia do mínimo existencial, e que os próprios direitos sociais específicos, como a assistência social, a saúde, a moradia, a previdência social e o salário mínimo dos trabalhadores, dentre outros, compõem algumas das suas dimensões, apesar de não poderem ser reduzidos, pura e simplesmente, a concretizações e garantias do mínimo existencial. Enfatiza, ainda, que a previsão de direitos sociais não retira do mínimo existencial sua condição de direito-garantia fundamental autônomo, bem como não afasta a

necessidade de se interpretar os demais direitos sociais, igualmente, sob o prisma do mínimo existencial (SARLET, 2013, p. 37).

Assim, deve-se considerar o mínimo existencial como o conjunto de prestações materiais indispensáveis a viabilizar, a cada ser humano, uma vida digna e saudável, como o epicentro dos direitos fundamentais sociais e, portanto, blindada contra qualquer intervenção, quer estatal, quer da sociedade (SARLET, 2013, p. 39).

É importante sempre frisar que a dignidade está subjacente aos direitos sociais materialmente fundamentais, em cujo âmbito merece destaque o conceito de *mínimo existencial* (BARROSO, 2010, p. 25).

Para exercer outros direitos, alguns de caráter individual, tais como liberdade, igualdade e, mesmo, capacidade, “todo indivíduo precisa ter satisfeitas as necessidades indispensáveis à sua existência física e psíquica. Vale dizer: tem direito a determinadas prestações e utilidades elementares” (BARROSO, 2010, p. 25).

Isso decorre, exatamente, do fato de o mínimo existencial constituir o núcleo essencial dos direitos fundamentais e, via de regra, seu conteúdo equivaler às pré-condições que proporcionam o exercício dos direitos individuais e políticos, da autonomia privada e pública (BARROSO, 2010, p. 26).

Essas condições não são passíveis de serem enumeradas, até mesmo pelo fato de que seu conteúdo é variável, no tempo e no espaço, como já mencionado. Entretanto, a partir da Constituição da República de 1988, alguns doutrinadores passaram a estabelecer como parâmetro, do mínimo existencial, o direito à educação básica, à saúde essencial, à assistência aos desamparados e ao acesso à justiça.

Ricardo Lobo Torres, um dos precursores do estudo na matéria, após a promulgação da CRFB/88, esclarece que o mínimo existencial não possui um conteúdo específico. Abrange qualquer direito, ainda que, originariamente, não-fundamental, levando em conta sua dimensão essencial e inalienável. Diz ser imensurável, já que envolve, mais os aspectos de qualidade, do que os de quantidade, o que dificulta estremá-lo, em “sua região periférica, do *máximo de utilidade* (*maximum welfare, Nutzenmaximierung*), que é princípio ligado à idéia (*sic*) de justiça e de redistribuição da riqueza social. Certamente esse mínimo existencial, se o quisermos determinar precisamente, é uma incógnita muito variável” (TORRES, 1989, p. 29, grifo do autor).

Gosdal defende a ideia de que a dignidade humana é uma construção social, sem qualquer paradigma de definitividade, em função, principalmente, da própria dinâmica das relações sociais que lhes servem de base, o que se traduz na ideia “do possível e alcançável a um determinado grupo social, num determinado momento histórico, e que traz inerente a noção de mudança com a modificação da conjuntura social, que resulta num novo momento histórico” (GOSDAL, 2006, p. 7).

Assegura, ainda, a autora, que a representação do indivíduo, na modernidade, desassocia-se da liberdade sem limites, e representa uma nova compreensão dos direitos humanos, distante do individualismo, de modo que a dignidade possa ser compreendida e tutelada como algo que está além da simples realidade de mercado e do modo de produção capitalista (GOSDAL, 2006, p. 10).

E ainda complementa:

O paradoxo da igualdade é uma das contradições da modernidade. A igualdade é, ao mesmo tempo, um pressuposto e um objetivo. Os homens são iguais porque são medidos pela mesma medida, mas são medidos pela mesma medida porque são iguais. Deste modo, a igualdade formal torna evidentes as desigualdades substanciais e exige sua realização, tendo por objetivo a igualdade substancial. Ou seja, o formalismo da igualdade está ‘contaminado’ dos conteúdos materiais da igualdade substancial (GOSDAL, 2006, p. 17).

E é justamente o princípio da *igualdade* que assegura a proteção contra a pobreza absoluta, resultante da desigualdade social, segundo Lobo Torres. É a igualdade, que proporciona a liberdade, e não a que penetra nas condições de justiça, pois é ela que deve fundamentar a política orçamentária dirigida ao combate à pobreza relativa (TORRES, 1989, p. 32).

Cabe destacar a ideia de desenvolvimento humano, proposta por Sen (2010), como aquele que visa à ampliação das liberdades das pessoas, principalmente, em relação às capacidades e às oportunidades, que são colocadas à sua disposição, para a sua própria escolha. Para o autor, a noção de capacidade baseia-se em outro conceito, o qual chama de funcionamentos, que refletem os valores pessoais de cada um, considerando-se diversas situações como não viver na miséria, nem passar fome, ou ser submetido a trabalho degradante, dentre outros. Já a capacidade reflete, justamente, a liberdade de alcançar os diversos tipos de funcionamentos, ou melhor de viver uma vida com acesso aquilo que deseja.

Amartya Sen defende o estabelecimento de condições capazes de findar o ciclo de pobreza existente entre gerações, esta, não apenas no sentido material, mas especificamente ligada a ausência de oportunidades, como verdadeiro desenvolvimento.

A capacidade do indivíduo tem que ser ampliada para que isso reflita uma vida em liberdade, sendo necessária, para tanto, uma educação de qualidade, capaz de proporcionar a escolha da profissão, refletindo assim dos índices de emprego da região e no sustento satisfatório de sua família, dentre diversos outros fatores.

Defende-se, nesse estudo, que para a expansão das liberdades da população, é importante a inclusão de dinâmicas sociais, econômicas, políticas e ambientais capazes de proporcionar oportunidades, o que implica o combate ao trabalho degradante e à miséria, que demanda a presença física do Poder Judiciário trabalhista como política de inclusão social, favorecendo a ampliação da liberdade das pessoas.

Desse modo, para que se possa falar no mínimo existencial como condição da liberdade, há que postular ainda prestações positivas de natureza assistencial, a que se materializam de diversas formas, dentre as quais pela entrega de prestações de serviço público específico e divisível (TORRES, 1989, p. 40).

Tanto a ideia de mínimo existencial, em si, quanto o seu conteúdo, são bastante controvertidas.

Brito Filho (2015, p. 26) oferece crítica atual sobre esse ideal. Enfatiza que há autores que entendem superada a teoria dos mínimos existenciais, uma vez que, ao se falar em necessidades básicas, devem ser consideradas as necessidades universais, ou seja, aquelas sem as quais a estrita condição física da pessoa, estará ameaçada de sérios prejuízos de sobrevivência. Destaca que, para essa mesma linha doutrinária, a Constituição Brasileira estabeleceu direitos sociais fundamentais, não como mero conceito restritivo de mínimos existenciais, mas efetivamente, como conteúdo essencial que, portanto devem, objetivamente, compor os direitos sociais fundamentais.

Para Brito Filho, a ideia de mínimo existencial, defendida por Barcellos, é econômica na indicação dos direitos de seu conteúdo, e por isso discorda de seus limites conceituais, ao afirmar que todos os direitos humanos são essenciais, e por isso “ou se toma o mínimo existencial como os direitos de 2º dimensão, os direitos

econômicos, sociais e culturais, ou então esse conjunto é insuficiente” (BRITO FILHO, 2015, p. 28).

O mesmo autor expõe ainda que a Dignidade da pessoa humana é o fundamento dos Direitos Humanos, e só se pode conceber a ideia ”de mínimo existencial, ou de necessidades humanas básicas, caso estejam presentes todos os direitos de igualdade reconhecidos no conjunto normativo internacional que trata dos Direitos Humanos. Menos que isso seja retirar do ser humano o que é essencial para uma vida digna” (BRITO FILHO, 2015, p. 29).

No que diz respeito ao acesso à Justiça, sendo à dignidade humana corolário de prestações positivas do Estado, a ausência ou a dificuldade de se acessar o Judiciário, em locais onde a pobreza e o subdesenvolvimento ainda reinam, onde não se pode ainda falar em desjudicialização, ou em outras formas de acesso à Justiça, favorece a exclusão social.

Com efeito, o direito de acesso à Justiça é o instrumento que a própria Constituição forneceu para a exigibilidade de condições mínimas de vida digna, e isso também se estende ao trabalhador, sendo certo que a garantia de trabalho digno e não degradante é, também, condição de vida digna. Nesse sentido afirma Nassar:

O trabalho que se desenvolve sem a observância deste mínimo existencial não pode ser enquadrado no conceito de trabalho decente formulado pela Organização Internacional do Trabalho – O.I.T., que se assenta na noção em torno de quatro pilares: os direitos fundamentais, o emprego como fator de desenvolvimento para todos, proteção social e diálogo social (NASSAR, 2014, p. 36).

Quando se coloca a dignidade sob o enfoque do Direito do Trabalho, esta adquire parâmetros que podem ser compreendidos, conforme a noção de trabalho decente, propugnada pela OIT (GOSDAL, 2006, p. 150).

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, de 1966, aduz, em seu artigo 7º, que o direito ao trabalho, deve englobar o direito a um salário equitativo, a uma remuneração igual por trabalho de igual valor, a uma existência decente para todos os trabalhadores e, suas famílias, à segurança e à higiene no trabalho, a iguais oportunidades para todos em matéria de promoção, à limitação das horas de trabalho e às férias periódicas remuneradas (GOSDAL, 2006, p. 150).

Engloba, portanto, a noção de trabalho decente, tido como aquele que é capaz de promover o progresso social, auxiliar na redução da pobreza e no desenvolvimento equitativo e integrador, sendo com ele incompatível, a exploração do trabalho forçado, ou análogo à condição de escravo e do trabalho infantil, não apenas nas atividades de exploração sexual, mas, também no trabalho familiar. Incompatíveis com a dignidade são, também, as diversas formas de discriminação no emprego, especialmente de gênero e de raça (GOSDAL, 2006, p. 152).

Outros fatores identificam o trabalho decente, como a liberdade, aí englobadas a de associação e de negociação coletiva e a não-discriminação, garantindo-se condições de equidade, independentemente de gênero e raça, deficiência, religião, convicção política, idade, estado civil, dentre outros critérios discriminatórios (GOSDAL, 2006, p. 152).

É importante, ainda, garantir a segurança básica do trabalhador, protegendo-o de vulnerabilidades no ambiente de trabalho, contra doenças, velhice e o desemprego, por exemplo.

O trabalho escravo e outras formas de labor prestadas sob condições precárias, não atenta apenas contra a dignidade da pessoa humana, mas contra o próprio sistema capitalista, já que rompe com um dos pilares de sua justificação, que é a livre concorrência, cabendo referir que, o Direito do Trabalho, desde a sua gênese, objetivou a modificação de usos e costumes, “compensando desigualdades econômicas com desigualdades jurídicas” (ARAÚJO et al., 2009, p. 1).

A concretização do Direito do Trabalho contribui para uma melhor distribuição de renda da sociedade, “fomentando a economia e tornando os direitos sociotrabalhistas necessários e complementares ao progresso material, tecnológico e social dos povos”, cuja dimensão ética pressupõe a aglutinação dos conceitos de dignidade, de cidadania e de justiça social (DELGADO; RIBEIRO, 2013, p. 200).

Os direitos dos trabalhadores apresentam ligação direta com a ideia de solidariedade, utilizada para a fundamentação da eficácia dos direitos sociais, a partir da premissa, que cada ser humano, possui em certa medida, responsabilidade pelo bem-estar de seus semelhantes (DELGADO; RIBEIRO, 2013, p. 204).

É preciso sempre ter em mente que a ordem constitucional vigente concedeu ao Estado um compromisso social e que, em razão de certa incapacidade de seu cumprimento, observa-se que o poder judiciário vem, cada vez mais, ganhando papel protagonista no redimensionamento das políticas públicas de

inclusão social, passando a atividade jurisdicional de “atividade mediadora” para uma atividade “transformadora da realidade social” (ZEIFERT, 2003, p. 140).

“[...] a atividade jurisdicional também está politicamente comprometida com a realidade social, devendo buscar por meio do acesso à Justiça a inclusão dos cidadãos que se encontram à margem da sociedade” (ZEIFERT, 2003, p. 141).

Nesse sentido, a promoção do desenvolvimento do país impõe o fortalecimento do Judiciário, garantindo a todos a efetividade de seus direitos, dentro de uma ordem jurídica voltada à promoção social e ao resgate da condição de cidadão de seus indivíduos (ZEIFERT, 2003, p. 141), aí incluído o resgate da dignidade do trabalhador explorado.

Conforme Zeifert (2003, p. 141) sintetiza, a exclusão social, responsável pela marginalização de determinados grupos sociais, que, por conta disso, perdem os benefícios proporcionados pelo sistema, demanda uma substituição por políticas públicas que visem proporcionar a inclusão, e por corolário, resgatar a dignidade e a identidade de cada indivíduo. A função jurisdicional é, sem dúvidas, um dos caminhos aptos à promoção da inclusão social dos grupos socialmente excluídos, dado que a busca, incessante, pela cidadania é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Para Barcellos (2003, p. 141) o direito subjetivo de acesso à Justiça compõe um dos quatro elementos do núcleo do mínimo existencial³², sendo o instrumento sem o qual qualquer um dos outros três elementos se torna inócuo.

“Dizer que o acesso à Justiça é um dos componentes do núcleo da dignidade humana significa dizer que todas as pessoas devem ter acesso a tal autoridade: o Judiciário” (BARCELLOS, 2002, p. 293).

Barcellos (2002, p. 293) classifica a eficácia jurídica do acesso à Justiça em três categorias: a) o acesso à Justiça sobre o ponto de vista jurídico; b) as condições que dizem respeito ao acesso físico; e c) o acesso jurídico da pretensão material. Em relação à primeira categoria, destaca que se relaciona com o princípio da inafastabilidade da jurisdição (artigo 5º, XXXVI, da CRFB), enfatizando, entretanto que “a interpretação das normas processuais deve conduzir à realização do acesso ao Judiciário e ao incremento de sua instrumentalidade” (BARCELLOS, 2002, p. 293-294).

³² Juntamente com educação fundamental, saúde básica e assistência aos desamparados, conforme relatado acima.

Em relação às questões relacionadas ao acesso físico ao Poder Judiciário, Barcellos (2002, p. 293) relata que “se o indivíduo não tem contato real com o Judiciário, o direito subjetivo ao acesso à Justiça permanece inerte, assim como os demais direitos, que igualmente não podem utilizar-se da coação jurisdicional”, destacando que para tanto é fundamental observar os caminhos que possibilitam a condução do indivíduo ao Judiciário, ou os obstáculos que podem impedir o encontro.

Os dois principais obstáculos que se colocam entre o indivíduo e o acesso à Justiça, segundo a autora, são o custo e a desinformação. O custo impõe que se garanta a assistência jurídica gratuita, prevista na Constituição da República (BARCELLOS, 2002, p. 295).

Ocorre que, em se tratando da Justiça do Trabalho, cabe aos sindicatos fornecer a assistência jurídica aos trabalhadores³³, e, especificamente, no município de São Félix do Xingu, em virtude de sua localização geográfica, a ausência física do Judiciário trabalhista demanda o deslocamento não só das partes, como de seus advogados e testemunhas.

Há outros custos financeiros que podem ser visualizados, como despesas com eventuais provas periciais (o que não raro ocorre nos processos trabalhistas³⁴), que demandam novos deslocamentos das partes, tanto para a realização da perícia, quanto novas audiências. Em casos como esses, mesmo eventual sucesso do deslinde da demanda não cobre as despesas efetuadas pelo trabalhador, que, sem acesso à Justiça do Trabalho, acaba por evitar a contenda judicial, submetendo-se a ambiente de trabalho insalubre, perigoso e sujeito a acidentes.

No que concerne ao acesso jurídico à pretensão material, Barcellos sintetiza que:

Embora de longa data o direito de ação seja considerado autônomo, relativamente ao direito material que a demanda possa veicular, o fato é que a eficácia jurídica associada à situação determinada, que se busca ver reconhecida do Poder Judiciário – em outras palavras, aquilo que se entende possível exigir do Judiciário -, integra, ainda que indiretamente, a noção mais geral de acesso à justiça (BARCELLOS, 2002, p. 293-294).

³³ Art. 790. [...]§ 3 - É facultado aos juízes, órgãos julgadores e presidentes dos tribunais do trabalho de qualquer instância conceder, a requerimento ou de ofício, o benefício da justiça gratuita, inclusive quanto a traslados e instrumentos, àqueles que perceberem salário igual ou inferior ao dobro do mínimo legal, ou declararem, sob as penas da lei, que não estão em condições de pagar as custas do processo sem prejuízo do sustento próprio ou de sua família.

³⁴ Principalmente em decorrência das ação de indenização por acidente de trabalho, muito comuns no sul do Pará, nas regiões de fazendas e frigoríficos, e quando a lide tem por objeto adicionais de periculosidade e insalubridade.

Desse modo, estabelecer critérios limitadores ao acesso à justiça aos trabalhadores localizados em áreas longínquas da Amazônia, que dificulta, muito, a solução de suas controvérsias, implica não lhes proporcionar a efetivação dos direitos fundamentais, além de favorecer que continuem sendo subjugados, criando situações de risco como trabalho precário, e, muitas vezes, impondo-lhes condições de trabalho análogas à de escravo.

Os critérios estabelecidos pela administração judiciária trabalhista superior³⁵, fundados sob a ótica utilitarista, como já destacado, não se coadunam com os ditames constitucionais no que concerne à dignidade humana, do trabalhador, e tampouco com a efetividade dos direitos fundamentais.

Para Brito Filho (2015, p. 49) o utilitarismo não serve a qualquer sustentação dos Direitos Humanos.

Segundo o autor não se pode usar o utilitarismo para definir a distribuição justa dos Direitos Humanos em favor de toda a sociedade, já que tal doutrina não se preocupa em atingir a totalidade dos indivíduos, primando pelo sacrifício de uma determinada parcela da população para o bem estar de outra (BRITO FILHO, 2015, p. 50).

É justamente o que ocorre quando se estabelece que os estados do Pará e do Amapá têm jurisdição trabalhista, sendo que, dos 160 municípios da região, apenas 19 possuem, fisicamente, vara trabalhista instalada, justamente, aqueles com maior densidade demográfica e maior movimento processual.

Assim, aparentemente a medida é boa, pois a maioria da população terá garantido seu direito de acesso à Justiça; o problema é que a minoria, que não tem qualquer contato com o Judiciário trabalhista, pelo fato de a demanda não alcançar os números processuais estabelecidos pela administração judiciária superior, é absolutamente excluída do direito de acesso à justiça, e por corolário, pode-se dizer do direito a uma vida digna, a um trabalho decente e à igualdade³⁶.

Um dos obstáculos de ordem econômica reside no custo do processo judicial, o que alcança, principalmente, os hipossuficientes. Conforme ressalva Cerqueira (2012, p. 60-61), em um país como o Brasil, em que a desigualdade social

³⁵ Elencados no capítulo 2.

³⁶ Análise feita, a partir da utilização do exemplo dado por Brito Filho (2015, p. 50), acerca da utilização da ética utilitarista pelo Poder Público.

é tão intensa, “o fator disponibilidade financeira tem forte influência, não apenas no que tange ao ingresso em juízo, como também no próprio resultado do processo”.

Importante destacar que na Justiça do Trabalho não há prévia exigência de pagamento de custas processuais, a fim de viabilizar a tramitação processual, já que são arcadas apenas, pelo vencido, ao final do processo, com a condenação já em primeiro grau de jurisdição (artigo 789 da CLT³⁷), sendo que, no caso de a parte sucumbente ser o trabalhador, que, na maioria das vezes, encontra-se em condição de insuficiência econômica, são lhes concedidos os benefícios da justiça gratuita (PAROSKI, 2008, p. 222).

A CLT prevê ainda, o pagamento de custas processuais na fase de execução, porém ao encargo do executado, arrecadadas ao final do procedimento. (PAROSKI, 2008, p. 222).

Desse modo, não obstante tal previsão legal em favor da população carente, o fato é que a insuficiência econômica da maior parte da população restringe seu acesso aos órgãos jurisdicionais. Isso não ocorre meramente em relação ao ajuizamento inicial da ação, no momento da contratação de advogado, mas, principalmente, no decorrer do desenvolvimento de atos processuais, o que acaba por desestimular a busca de remédios processuais, a fim de solucionar a contenda que o aflige (PAROSKI, 2008, p. 224).

Paroski (2008, p. 224) destaca, ainda, que a dificuldade de ordem econômico-financeira não é exclusividade dos potenciais litigantes, e que pode chegar a contaminar a eficiência da atuação dos próprios órgãos jurisdicionais,

³⁷ **Art. 789** - Nos dissídios individuais e nos dissídios coletivos do trabalho, nas ações e procedimentos de competência da Justiça do Trabalho, bem como nas demandas propostas perante a Justiça Estadual, no exercício da jurisdição trabalhista, as custas relativas ao processo de conhecimento incidirão à base de 2% (dois por cento), observado o mínimo de R\$ 10,64 (dez reais e sessenta e quatro centavos) e serão calculadas:

I - quando houver acordo ou condenação, sobre o respectivo valor;

II - quando houver extinção do processo, sem julgamento do mérito, ou julgado totalmente improcedente o pedido, sobre o valor da causa;

III - no caso de procedência do pedido formulado em ação declaratória e em ação constitutiva, sobre o valor da causa;

IV - quando o valor for indeterminado, sobre o que o juiz fixar.

§ 1º - As custas serão pagas pelo vencido, após o trânsito em julgado da decisão. No caso de recurso, as custas serão pagas e comprovado o recolhimento dentro do prazo recursal.

§ 2º - Não sendo líquida a condenação, o juízo arbitrar-lhe-á o valor e fixará o montante das custas processuais.

§ 3º - Sempre que houver acordo, se de outra forma não for convencionado, o pagamento das custas caberá em partes iguais aos litigantes.

§ 4º - Nos dissídios coletivos, as partes vencidas responderão solidariamente pelo pagamento das custas, calculadas sobre o valor arbitrado na decisão, ou pelo Presidente do Tribunal.

podendo-se verificar, não raro, uma insuficiência de dotações orçamentárias, com o comprometimento da eficiência dos julgamentos.

Importante citar que a Justiça do Trabalho foi uma das mais atingidas com o corte do orçamento da União para o ano de 2016, tendo o relator do Projeto, deputado Ricardo Barros (PP-PR), esclarecido que o fez pelo fato de a Justiça do Trabalho ser “condescendente com os trabalhadores e que as leis trabalhistas precisam ser modernizadas. Por isso, justificava um corte de 50% das dotações para custeio e de 90% para investimentos”.

No final, a lei foi aprovada com corte de custeio de 30%, e corte de 90% no valor de investimento, o que prejudicará o funcionamento das atividades planejadas para o próximo ano de 2016, inclusive, retardando a instalação da Vara do Trabalho de São Félix do Xingu.

Câmara enfatiza que: “nada adianta afirmar-se que todos são sujeitos de direitos se não se criam as condições necessárias para que todos possam ver seus direitos atuados concretamente pelo Judiciário” (2002, p. 3).

Não se deve admitir, que em, um país como o Brasil, com grande parte da população carente, justamente esta camada fique excluída, à margem da Justiça, e que esta acabe por se converter em privilégio dos mais afortunados (PAROSKI, 2008, p. 225).

Esta omissão estatal não se coaduna com o estado de direito, que pressupõe o reconhecimento e a concretização do princípio da isonomia, expressamente declarado pela Constituição da República brasileira, de modo que os pobres devem ter as mesmas oportunidades que os ricos para ingressarem em juízo postulando tutela jurisdicional aos seus direitos, o que importa em reconhecer a necessidade de adoção de medidas que garantam a igualdade material e não apenas formal, de todas as pessoas, independentemente de sua condição social e de sua capacidade econômico-financeira (PAROSKI, 2008, p. 225).

Essa situação agrava-se quando se atenta para a realidade amazônica, com dimensões continentais, locais de difícil acesso, sem a presença do Judiciário, e, muitas vezes, de qualquer órgão do Estado, em que o deslocamento, além de precário, representa alto custo para a comunidade, que, muitas vezes, sobrevive da economia de subsistência.

Os menos favorecidos são as maiores vítimas da morosidade na prestação jurisdicional, pois, quando não abandonam as suas demandas, acabam cedendo a

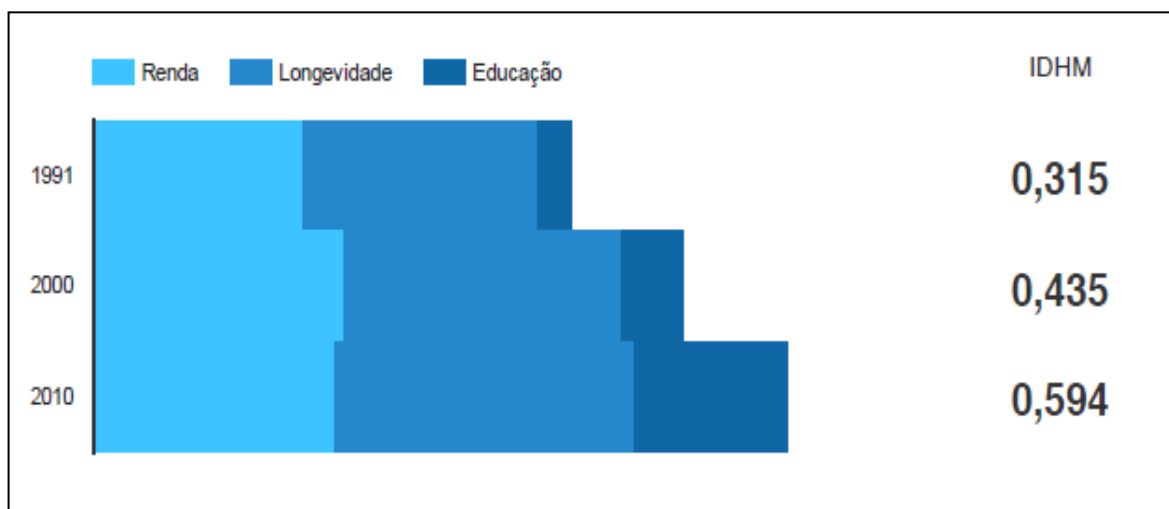
acordos em circunstâncias desfavoráveis, evidenciando, assim, o descumprimento de outro direito fundamental, o direito à isonomia.

O elevado custo processual, tanto do ponto de vista orçamentário, quanto dos valores dependido pelos jurisdicionados, tem custado à população de baixa renda, em outros termos, a sua dignidade, a infância de milhares de crianças, a liberdade de diversos trabalhadores cativos.

Uma pesquisa elaborada, a partir do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013, e divulgada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pela Fundação João Pinheiro (FJP), com base em dados extraídos dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010, avaliou o Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios brasileiros, dentre os quais, os de Óbidos e de São Félix do Xingu.

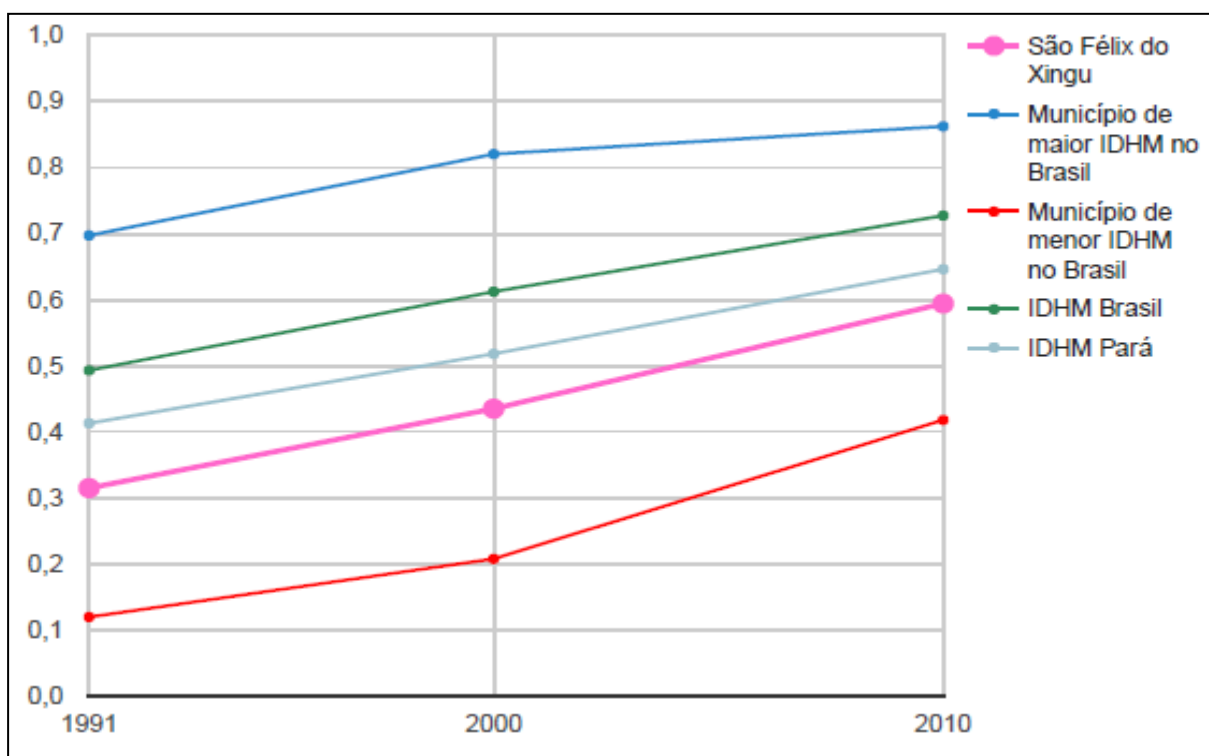
Os dados relacionados ao IDH de São Félix foram estes:

Gráfico 2 - IDH do Município – 1991 a 2010.



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013.

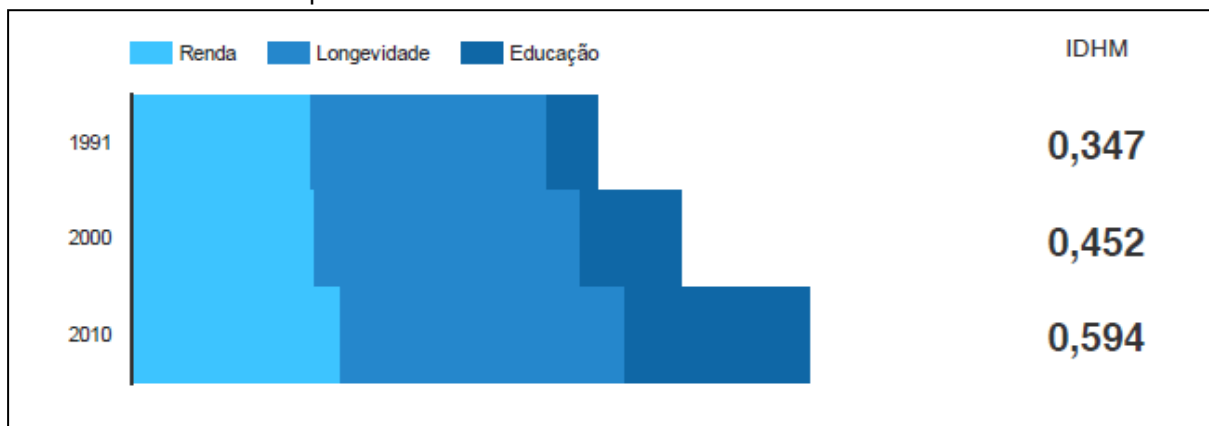
Gráfico 3 – Evolução do IDHM – São Félix do Xingu-PA.



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano

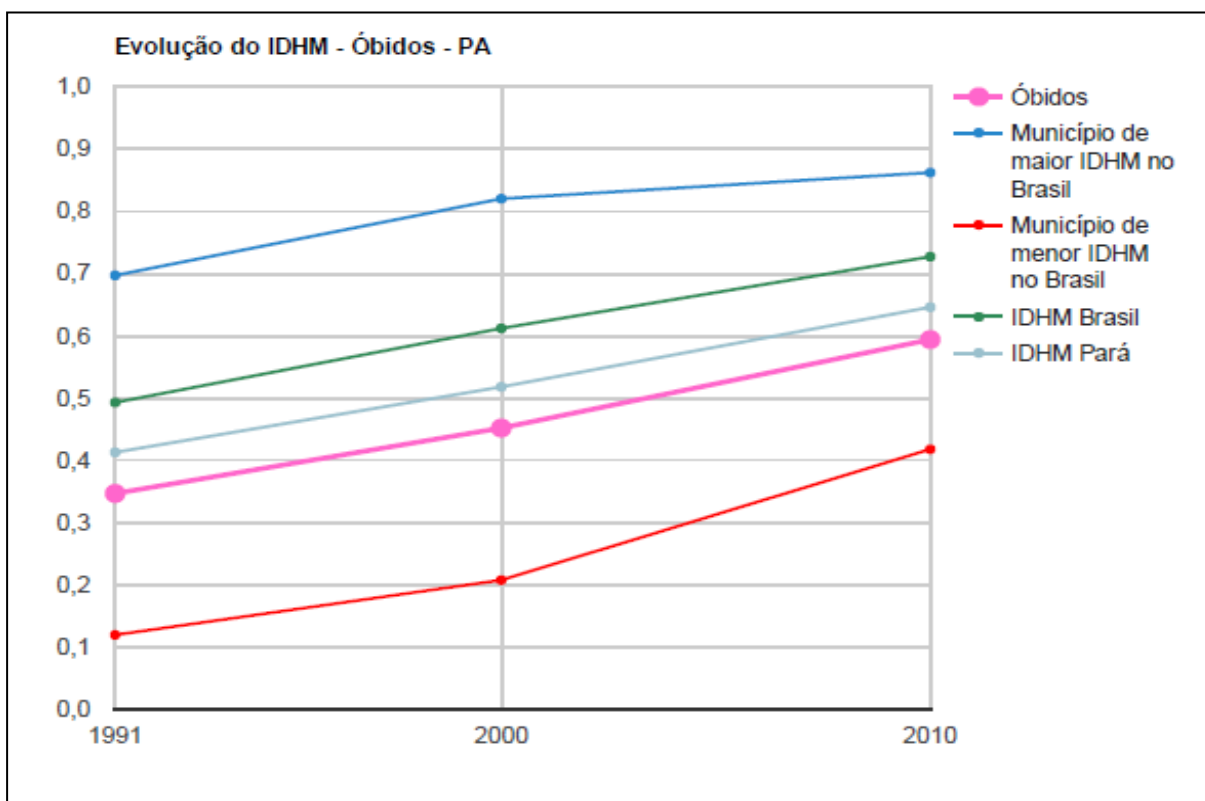
Em relação ao Município de Óbidos, os dados não são muitos diferentes:

Gráfico 4 - IDH do Município – 1991 a 2010.



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano

Gráfico 5 – Evolução do IDHM – Óbidos-PA.



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano

Na análise, consta que o IDH dos municípios varia de 0 a 1, a partir dos indicadores longevidade (saúde), renda e educação, em que o pior resultado é o que se aproxima a zero e, o melhor, aquele que mais se aproxima do 1 (Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013).

As faixas de desenvolvimento humano variam entre muito baixa (0,000 até 0,499), baixa (0,500 a 0,599), média (0,600 a 0,699), alta (0,700 a 0,799) e muito alta (0,800 a 1).

A média de IDH, levando em consideração todos municípios brasileiros, é de 0,727, ou seja está enquadrada dentro da faixa “alta”. Em relação ao Estado do Pará, apenas três municípios paraenses têm IDH alto: Belém, Ananindeua e Parauapebas. O IDH dos Municípios de Óbidos e São Félix do Xingu é baixo, 0,594, sendo interessante destacar, que o município de Óbidos, é o único município, com a presença do Judiciário trabalhista, inserido nessa faixa de desenvolvimento médio.

A renda é um dos componentes analisados para a obtenção do valor de IDH. Esse dado, também apresenta números muito ruins, em relação aos Municípios, ora analisados.

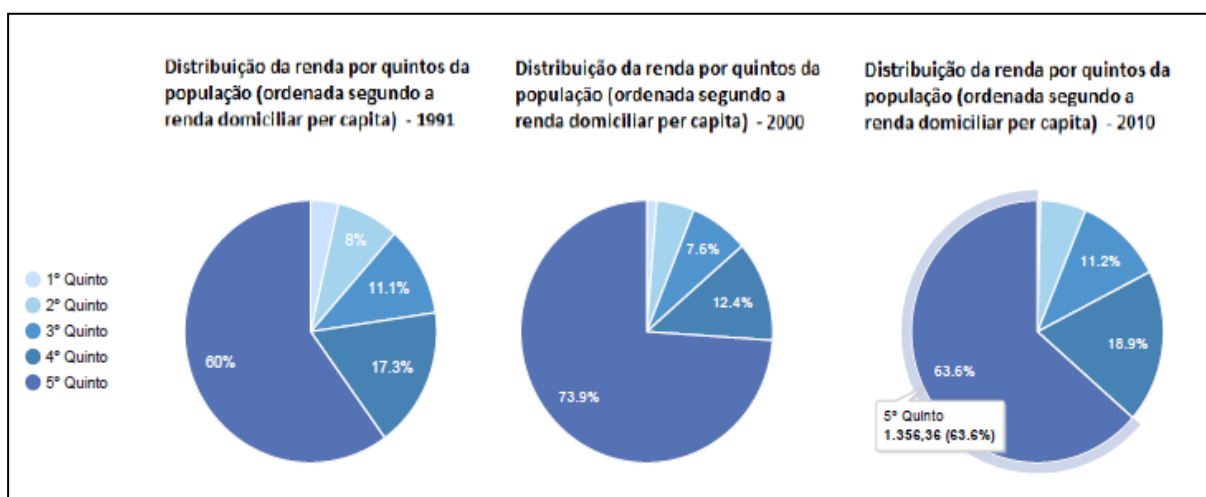
Em relação a São Félix do Xingu, são os seguintes os dados analisados:

Tabela 2 – Renda, Pobreza e Desigualdade – São Félix do Xingu – PA.

	1991	2000	2010
Renda per capita (em R\$)	256,58	406,39	423,85
% de extremamente pobres	15,47	16,41	21,25
% de pobres	48,57	37,29	32,79
Índice de Gini	0,55	0,71	0,62

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013.

Gráfico 6 – Distribuição da renda por quintos da população (ordenada segundo a renda domiciliar per capita em 1991, 2000 e 2010).



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013.

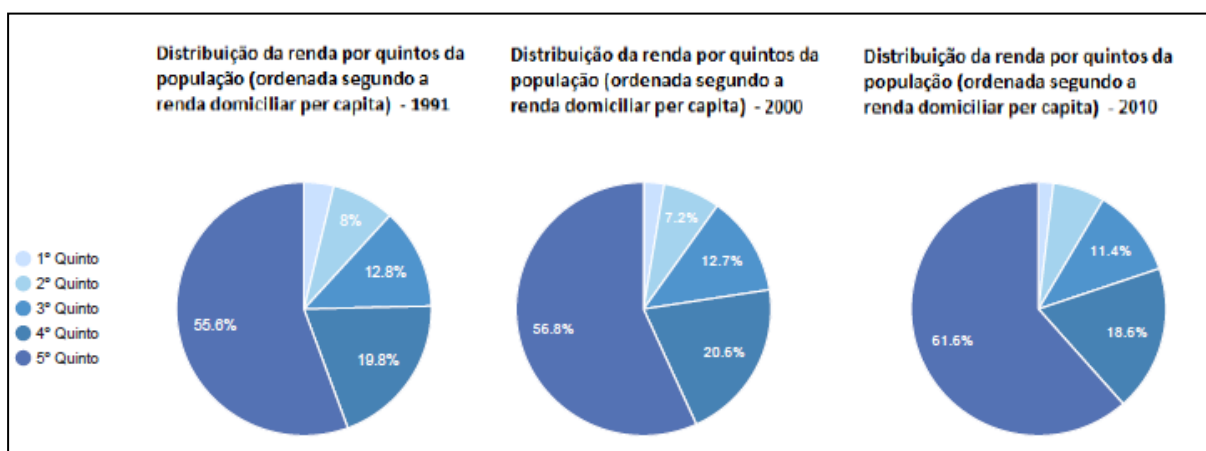
No que concerne ao Município de Óbidos, esses são os números, referentes aos mesmos dados acima:

Tabela 3 – Renda, Pobreza e Desigualdade – Óbidos – PA.

	1991	2000	2010
Renda per capita (em R\$)	157,66	162,15	255,03
% de extremamente pobres	34,34	34,78	24,98
% de pobres	63,48	61,18	48,27
Índice de Gini	0,51	0,54	0,59

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013.

Gráfico 7 – Distribuição da renda por quintos da população (ordenada segundo a renda domiciliar per capita) em 1991, 2000 e 2010.



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013.

Assim, segundo, os indicadores do Atlas de Desenvolvimento humano do Brasil, acima transcritos, 24,98% da população de Óbidos vive abaixo da linha da pobreza, sendo que 48,27% é considerada pobre, a renda *per capita* do Município é de R\$ 255,03. Da população do Município de São Félix do Xingu, 21,25%, vivem em extrema pobreza e, 32,79% são considerados pobres. Mesmo assim, é possível perceber, que houve uma melhora considerável, nos últimos anos, tendo diminuído o percentual de pobres e extremamente pobres, ao mesmo tempo em que aumentou o valor atribuído à renda *per capita*.

Ocorre que, na realidade amazônica, é possível perceber que o aumento da renda não tem sido suficiente para a melhoria das condições garantidoras de efetiva liberdade à população nesses municípios, de modo a possibilitar que levem a vida que desejem.

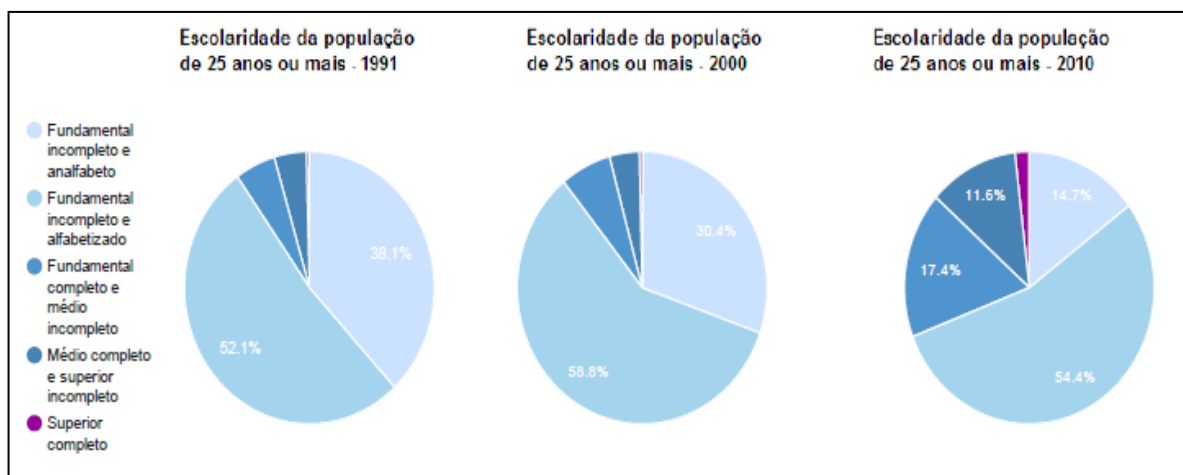
Os índices de renda das populações de Óbidos e de São Félix, por exemplo, apresentaram aumento nos últimos anos³⁸, entretanto, isso não foi suficiente para alçar o nível de desenvolvimento dos municípios para padrões aceitáveis, e nem, tampouco, para equalizar os índices de trabalho formal e trabalho decente com o restante do país.

A Educação é outro componente do IDH, e em ambos os Municípios, os índices apresentados, contribuíram, negativamente, para a sua avaliação.

³⁸ Renda per capita de Óbidos (em R\$): 157,66 (1991), 162,15 (2000) e 255,03 (2010). Renda per capita de São Félix do Xingu (em R\$): 256,58 (1991), 496,39 (2000) e 423,85 (2010).

Em relação à população adulta de São Félix do Xingu, é possível observar, o seguinte:

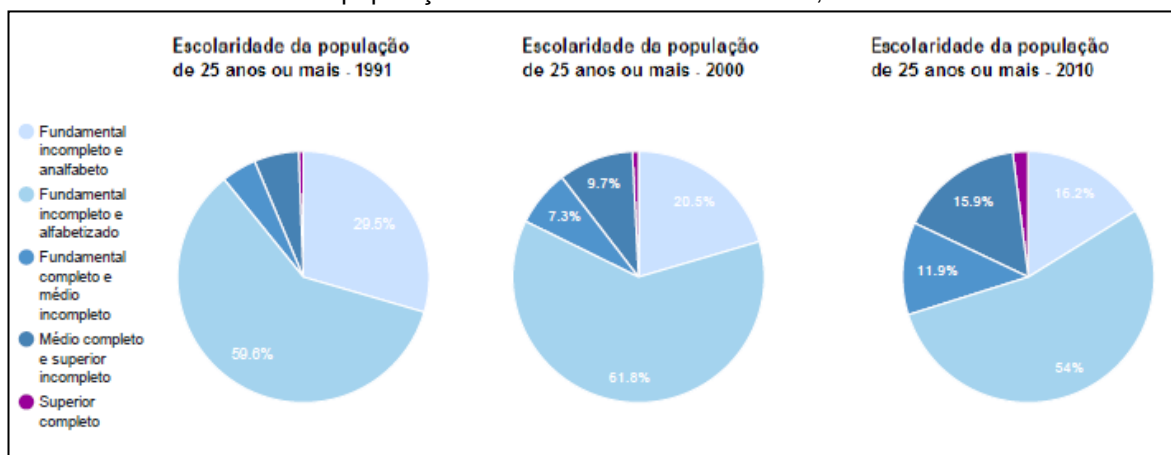
Gráfico 8 – Escolaridade da população de 25 anos ou mais em 1991, 2000 e 2010 em São Félix do Xingu.



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013.

Óbidos, apresenta os seguintes dados:

Gráfico 9 - Escolaridade da população de 25 anos ou mais em 1991, 2000 e 2010 em Óbidos.



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013.

Os índices de educação dos Municípios de Óbidos e São Félix são bastante insatisfatórios em relação ao restante do Brasil, já que em ambas as cidades, 54% da população sequer tem o ensino médio completo³⁹, sendo que, em Óbidos, 16,2% da população é analfabeta ou possui ensino fundamental incompleto, e em São Félix, esse índice é de 14,7%.

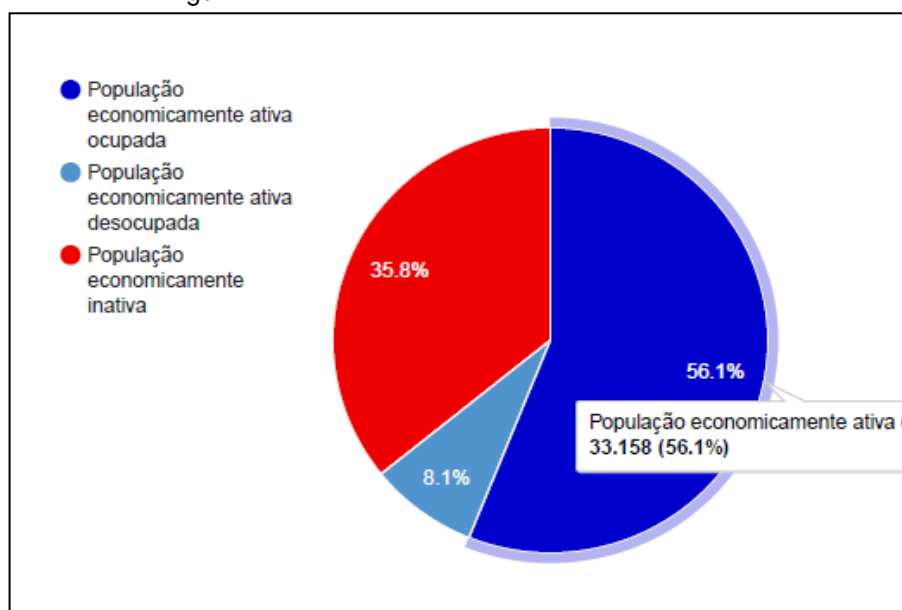
³⁹ Dados do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil.

Isso mostra porque essa população ainda não pode ser considerada livre, para realizar suas próprias escolhas. Os habitantes desses municípios são reféns da contingência, não são capazes de estabelecer padrões aceitáveis de vida e de trabalho dignos, conforme a teoria de desenvolvimento defendida por Amartya Sen, mencionada alhures.

No que concerne, especificamente, a São Félix do Xingu, é preciso destacar, ainda, outros números, já que, no ano de 2010, das pessoas ocupadas, na faixa etária de 18 anos ou mais, do município de São Félix do Xingu, 46,11% trabalhavam no setor agropecuário, no qual se verifica, com maior intensidade, a exploração de mão de obra escrava no estado do Pará.

Em relação à sua população economicamente ativa, são esses os dados:

Gráfico 10 – População economicamente ativa do município de São Félix do Xingu.



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano

Para se ter uma ideia do nível de informalidade no mercado de trabalho desse município, observa-se, no Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil, que em São Félix do Xingu, a população economicamente ativa ocupada, é de 33.158, sendo que apenas 23,3%, são formalmente registrados, quando o índice do Brasil é de 46,47%.

O quadro abaixo demonstra a pequena quantidade de vínculos formais em São Félix do Xingu:

Tabela 4 - Vínculos Empregatícios por Setor Econômico no Município de São Félix do Xingu (2000 e 2010).

Ano	Agropecuário	Industrial	Serviços	Total
2000	75	126	220	421
2001	69	10	960	1039
2002	142	34	606	782
2003	479	37	909	1425
2004	631	72	1366	2069
2005	830	74	1516	2420
2006	1021	131	1848	3000
2007	962	177	2110	3249
2008	10058	231	1985	3274
2009	1418	167	2181	3766
2010	1611	146	2907	4664

Fonte: SILVA; TOSTES, 2012.

Como se pode observar, apesar da população economicamente ativa do município ser de quase 40 mil pessoas, constou no registro da RAIS a formalização de apenas 4.664 contratos de emprego, em 2010.

O Município de São Félix do Xingu apresenta, também, no Pará, o maior índice de desmatamento, de mata nativa de floresta e, como corolário, acaba por, igualmente, constar no topo do *ranking* do trabalho escravo, com o maior número de trabalhadores resgatados dessa condição, como divulgado pelo sítio da internet, escravonempensar.org.br, consoante quadro abaixo:

Tabela 5 - Municípios com maior número de trabalhadores encontrados em situação de escravidão.

Município	Número de Casos	Número de Trabalhadores
1. São Félix do Xingu (PA)	129	882
2. Marabá (PA)	86	575
3. Açailândia (MA)	75	366
4. Rondon do Pará (PA)	66	530

5. Novo Repartimento (PA)	46	185
6. Goianésia (PA)	44	554
7. Dom Eliseu (PA)	43	380
8. Itupiranga (PA)	43	342
9. Pacajá (PA)	41	604
10. São Geraldo do Araguaia (PA)	38	131

Fonte: Repórter Brasil, 2015.

O tamanho, da área de vegetação nativa desmatada, no município, é equivalente a 11 vezes o tamanho da cidade de São Paulo (SP), dando espaço à pecuária, com formação de pasto, e um rebanho de cerca de 2,3 milhões de cabeças de gado. Paralelamente, entre os anos de 2003 a 2014, 882 pessoas foram libertados por fiscais do Ministério do Trabalho de condições escravidão moderna, cujas principais atividades eram, justamente, a formação de pastagens, e derrubada de mata nativa (REPÓRTER BRASIL, 2015).

O número de trabalhadores escravos resgatados, na cidade de São Félix do Xingu, conforme demonstram os dados acima, ultrapassa, sobremaneira, o número de trabalhadores cativos de Marabá, apesar de a população deste município ser, consideravelmente, maior⁴⁰.

A esses dados não se empresta qualquer relevância quando da tomada de decisão sobre a criação de varas do trabalho. Não se avalia o custo social da ausência do Estado-Juiz nesses locais.

Desse modo, depender do atingimento de um certo número de processos anuais não é a métrica mais adequada para estabelecer a necessidade da criação de uma vara do trabalho em dada região, já que esse número, quando se trata da Região Amazônica, não revela a demanda reprimida, pois o custo do processo e as dificuldades de deslocamento, inviabilizam o ajuizamento de muitas ações.

Corroborar essa afirmação, e a assertiva acima demonstrada, quando observa-se os dados acerca do trabalho escravo na região, o fato de, dentre os municípios do Sul do Pará, São Félix do Xingu, que não conta com Vara do Trabalho ainda instalada, possuir o maior número de empregadores inscritos na extinta “lista

⁴⁰ Segundo o IBGE, a população de Marabá do último censo foi contabilizada em 233.669, e São Félix do Xingu, 91.340.

negra” do MTE⁴¹, mesmo possuindo população bastante inferior a municípios como Marabá, Paraupebas, Altamira, onde há a presença do judiciário trabalhista.

Outro dado interessante, que retrata a demanda reprimida, é o fato de que no ano de 2006, em que foi instalada a Vara do Trabalho de Xinguara, antiga área de jurisdição de Redenção, foram ajuizados cerca de 936 processos⁴², e 722 em Redenção⁴³, ou seja somadas as duas comarcas totalizaram cerca de 1658 novos processos. Já no ano seguinte foram ajuizadas na Vara do trabalho de Xinguara 1.461 reclamações, e na Vara do Trabalho de Redenção, 1.479, totalizando, nos dois municípios, 2.940 novos processos, o que representa um aumento de demanda de mais de 100%, em apenas um ano, cabendo referir que a distância, em quilômetros, entre esses dois municípios do Sul do Pará, e de apenas 115 km. Ou seja, mesmo quando não se está diante de locais de difícil deslocamento, há comprometimento do acesso à Justiça, no interior da Amazônia, quer seja por falta de informação, quer seja por falta de recursos financeiros, capazes de arcar com o deslocamento.

O quadro abaixo demonstra que a demanda cresceu até o ano de 2009, manteve-se estável até o ano de 2013, e passou a apresentar um decréscimo considerável:

Tabela 6 – Movimentação processual.

Ano	Número de Processos
2009	2.309
2010	2.119
2011	2.002
2012	2.098
2013	1.437
2014	1.008

Fonte: Elaborada pela autora da pesquisa, 2016⁴⁴.

⁴¹ Portaria interministerial nº 02 de 12 de maio de 2011, Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A468FE52F014696CB2EE35A6A/CADASTRO%20DE%20EMPREGADORES%20ATUALIZA%C3%87%C3%83O%20EXTRAORDIN%C3%81RIA%2009-06-2014-1.pdf>>, com dados atualizados em 2 jun. 2014.

⁴² Dados retirados do site do TRT 8ª Região.

⁴³ Dados retirados do site do TRT 8ª Região.

⁴⁴ Dados retirados do site do TRT 8ª Região.

Esses dados demonstram, claramente, a demanda reprimida que havia na região, certamente em face do descaso dos empregadores na observância das normas celetistas, na medida em que, a punição não era efetiva, pois eventual demanda judicial, dependida do deslocamento do jurisdicionado, a outro município, o que representa um custo excessivo, para uma população pobre.

A proximidade física do Judiciário Trabalhista alterou a realidade, possivelmente, tendo trazido aos trabalhadores informações sobre seus direitos, ocasionando uma explosão de demandas, em um primeiro momento, o que, após oito anos, possibilitou uma diminuição, provavelmente pelo fato de que sua presença coíbe o descaso, anteriormente, observado.

Importante observar, que nesse mesmo período houve uma melhora nos índices de IDH do município, pois conforme se viu acima, entre 1991 a 2010, os índices apresentaram uma efetiva melhora.

Situação semelhante, pode também servir para interpretar os números processuais da vara do Trabalho de Óbidos, que apresentou nos últimos anos os seguintes valores:

Tabela 7 – Movimentação processual de Óbidos – 2007 a 2014.

Ano	Número de Processos
2007	610
2008	539
2009	757
2010	613
2011	498
2012	723
2013	719
2014	571

Fonte: Elaborada pela autora da pesquisa, 2016⁴⁵.

Como se pode verificar, a demanda processual no município é, de fato, baixa, em comparação com a maioria das varas do TRT da 8ª Região, que, em 2014, apresentou uma média de 1.654 processos⁴⁶.

⁴⁵ Com dados do TRT 8ª Região.

⁴⁶ 87.690 processos ajuizados no 1º grau de jurisdição, distribuídos em 53 varas.

O que se defende é que, a demanda judicial, não pode ser requisito único para a manutenção de uma vara trabalhista em determinada localidade, não devendo ser óbice para que os trabalhadores dessa jurisdição contêm com a presença física do Estado, pois, conforme destacado quando da análise dos números processuais após a instalação da Vara do Trabalho de Xinguara, a presença de uma vara trabalhista na região, a longo prazo, tende a diminuir a demanda processual, se, obviamente, não houver um aumento da demanda de mercado de trabalho.

Assim, a eventual transferência da vara do trabalho de Óbidos, para outra comarca, representaria um retrocesso no que diz respeito à garantia de dignidade daqueles trabalhadores.

Importante ressaltar que, a vara de Óbidos, tem jurisdição nos municípios de Alenquer, Curuá, Faro, Juruti, Oriximiná e Terra Santa, acessíveis, em sua maioria, apenas, por via hidroviária, com distâncias relevantes, o que favorece a demanda processual acima descrita. Cabe referir que, nos anos de 2012 e de 2013, justamente quando houve a discussão acerca da transferência da vara, houve um aumento de 45% na demanda, que depois voltou à média anterior, a sugerir que os trabalhadores, temerosos das dificuldades que a transferência causaria, optaram por ajuizar logo as suas demandas.

O Desembargador Vicente Malheiros, nos autos do processo TRT 8ª/2ªT./AP 0002045-60.2010.5.08.0201, que tratava da transferência da vara do trabalho de Óbidos, para Altamira, assim se manifestou acerca das características da região:

Além da demanda reprimida e das distâncias amazônicas, que dificultam o cumprimento do preceito contido no art. 28 da Lei nº 10.770/2003 ('... necessidade de agilização da prestação jurisdicional trabalhista'), a transferência da Vara de Óbidos constitui um evidente **retrocesso sócio-econômico** para a região do Oeste do Estado do Pará, pois os jurisdicionados dos Municípios de Óbidos, Alenquer, Curuá, Faro, Juruti, Oriximiná e Terra Santa, serão obrigados a ajuizar reclamação trabalhista perante as Varas do Trabalho sediadas na cidade de Santarém (PA), tornando, assim, estes órgãos de 1º Grau de jurisdição com mais acúmulo de serviço, sem falar nas demandas trabalhistas resultantes de grandes projetos empresariais na Região (Porto Trombetas - Mineração Rio do Norte, em Oriximiná, desde a década de 70; e, atualmente, o Projeto Mineração da Alcoa, em Juruti – que deverá permanecer naquela região por quase um século –, dentre outros) (BRASIL, 2013, p. 3, grifo do autor).

Na região que integra a jurisdição da Vara de Óbidos, há, em dois municípios, grandes projetos de mineração, instalados, para extração de bauxita:

Porto Trombetas, em Oriximiná⁴⁷; e em Juruti, onde a exploração é feita, pela mineradora ALCOA, desde o ano de 2005.

Em relação a esse último, dados constantes do sítio da empresa ALCOA, dão conta que o Projeto Juruti prevê a produção de seis milhões de toneladas de bauxita por ano, na primeira etapa, podendo atingir dez milhões de toneladas/ ano, e que os investimentos, nos primeiros três anos, foram estimados em 1 bilhão de reais. Em relação ao mercado de trabalho, o empreendimento gera 1.500 empregos diretos na fase de operação, durante a etapa de instalação, 4.300 empregos, entre diretos e indiretos (JURUTI..., [20--]).

Assim, não se trata meramente de assegurar o acesso à justiça, mas de garantir que os trabalhadores não sejam marginalizados, que tenham a segurança de que não serão explorados e que possam gozar do mínimo daquilo que a Constituição lhes garante.

Nessa esteira, a Justiça do Trabalho funciona como mediadora de conflitos, a fim de salvaguardar a dignidade do trabalhador, em seus mais diversos aspectos, favorecendo a inclusão dos trabalhadores marginalizados a uma vida digna, com fruição de seus direitos mais fundamentais.

O Direito do Trabalho é instrumento jurídico capaz de assegurar a dignidade humana, uma vez que favorece a afirmação da identidade individual do trabalhador, além de sua emancipação coletiva, promovendo sua inclusão regulada e protegida no mercado de trabalho.

Há conexão direta entre o Direito do Trabalho e a dignidade humana, na medida em que há a necessidade da tutela jurídica das relações empregatícias, a fim de garantir que a subsistência, a integração social e a emancipação coletiva do trabalhador se desenvolvam a partir das diretrizes do direito fundamental ao trabalho digno, cabendo ao Direito do Trabalho normatizar a proteção do obreiro, coibindo a simples mercantilização do trabalho humano (DELGADO; RIBEIRO, 2013, p. 201).

As questões econômicas de ordem cultural e social, que a tornam inacessível a todos aqueles que desconhecem seus direitos, assim como os instrumentos adequados para a sua tutela, quer de origem judicial, quer extrajudicial representam obstáculos ao acesso à justiça (CERQUEIRA, 2012, p. 62).

⁴⁷ Cujo deslocamento, até a sede da vara trabalhista, feito, exclusivamente, por via fluvial, dura 06:00 (seis) horas, sendo que para Santarém, o tempo de percurso, é de 12:00 (doze) horas.

Para Batista (2007, p. 59), dentre as dificuldades do pleno acesso à justiça está a administração do Judiciário, que depende de orçamento autorizado pelo Executivo, em volume bastante inferior aos demais poderes, o que afeta, diretamente, a situação das regiões menos desenvolvidas, que permanecem padecendo com a morosidade.

O número insuficiente de magistrados e de servidores, em relação ao número de habitantes e as demandas, é outro fator que contribui para a dificuldade de acesso à justiça.

O art. 93, XIII da Constituição da República dispõe que o número de juízes deve ser proporcional à demanda, não apenas ao número global da população, entretanto a nova redação do dispositivo não trouxe grandes impactos, já que não houve efetivação (ANONI, 2008, p. 285-286).

Dados retirados do Relatório Justiça em números de 2014 (CNJ, 2014) aponta que o Brasil tem cerca de 16.281 juízes, sendo 3.371 magistrados trabalhistas, que decidem, em média 2.255 processos, cada, sendo que em média, cada juiz produziu cerca de 1.128 sentenças, o que levando-se em conta os dias úteis de trabalho do magistrado, corresponde ao julgamento de 11,3 processos, por dia.

O mesmo Relatório demonstra que são cerca de 400 mil, os servidores públicos, nos tribunais, quase 54 mil funcionários atuam na Justiça do trabalho, ou seja, a carga média de trabalho é de 140 processos, em média, por funcionário.

Desse modo, defende-se viabilizar a criação de novas varas a partir da perspectiva do acesso ao desenvolvimento, e não baseada na ideia utilitarista da presença do Estado, apenas onde se encontra uma maioria que, devido à facilidade de acesso e ao baixo custo, demanda cada vez mais o Judiciário, proporcionando a perpetuação dessa realidade, e cada vez mais a exclusão da população menos favorecida.

5 CONCLUSÃO

A garantia de acesso à Justiça é fundamental para que se alcancem os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, frutos da nova ordem constitucional que emergiu com a Carta de 1988, instaurando o estado social democrático de direito, e que tem, como um de seus fundamentos, os valores sociais do Trabalho.

A Constituição incorporou valores motrizes da sociedade, com caráter estritamente principiológico, fomentando a abertura do sistema jurídico, assentado, fundamentalmente, no princípio da dignidade da pessoa humana, que, no contexto democrático, constitui o mais basilar dos direitos fundamentais, cujos efeitos irradiam por todo o ordenamento jurídico e configuram, ao mesmo tempo, limite e dever do Estado e de cada um.

A característica irradiadora dos direitos fundamentais favorece um novo enfoque da ordem jurídica e consolida o entendimento de que os direitos fundamentais, uma vez que não se encontram na esfera de disponibilidade dos poderes públicos, determina a estes deveres de proteção, a fim de que possa propiciar condições para que se efetive sua plena realização, o que proporciona o aumento do campo de atuação do intérprete do direito e, por conseguinte, do Poder Judiciário, principalmente, na concretização dos direitos fundamentais.

Nesse diapasão, o que se verifica é que o acesso à Justiça e a solução dos conflitos possuem relação com o desenvolvimento individual e social, pois são instrumentos de pacificação social, devendo ser entendido não só no sentido de acesso ao Poder Judiciário, como, também, de acesso à ordem jurídica justa.

A garantia constitucional de acesso à justiça, insculpida no inciso XXXV do artigo 5º, merece interpretação ampla, de modo que reste uma prestação jurisdicional célere e adequada, com igual oportunidade, tanto para os mais abastados, como aos hipossuficientes, além de formas alternativas de solução de conflitos e de pacificação social.

A análise realizada neste estudo permite que se conclua que o acesso à Justiça consiste em uma garantia necessária à satisfação dos demais direitos fundamentais e, por isso, além de integrar o núcleo do princípio da dignidade da pessoa humana, é pilar do estado democrático de direito, considerado, assim, o

mais importante dos direitos, já que através dele, é possível exigir os demais.

Percebeu-se que, apesar de seu reconhecimento como direito fundamental, a concretização do direito de acesso à Justiça não é consenso, tanto que o orçamento da Justiça do Trabalho, do ano de 2016, sofreu cortes relevantes que podem, até mesmo, comprometer o seu funcionamento, tendo adiado, por pelo menos mais um ano, a instalação da já aprovada Vara do Trabalho de São Félix do Xingu.

Constatou-se a necessidade de buscar, para a sua concretização, a remoção de barreiras econômicas, sociais, políticas e de outras que, eventualmente, impeçam o livre acesso à Justiça, com a criação de meios práticos que o tornem efetivo e acessível a todos.

A percepção de que o direito de acesso à justiça é um direito humano fundamental e subjetivo típico permite se exigir do Estado que, através de comportamentos positivos e negativos, garanta a sua efetivação.

Partindo dessas premissas, não é possível conceber a atual política nacional de criação e de manutenção de varas do trabalho, por não proporcionar o efetivo acesso à Justiça.

De fato, constatou-se que direito de acesso à justiça, especificamente, ao Judiciário trabalhista, encontra óbices econômicos, que restringem o direito de uma camada da população que já não dispõe do amparo do Estado, sob a justificativa utilitarista que embasa o discurso que toma o seu custo como obstáculo à sua expansão.

Faz-se, assim, premente instaurar um debate, para a conscientização não apenas dos explorados e marginalizados, mas de todos os envolvidos, inclusive dos que figurem como reclamados em ações trabalhistas, da necessidade de criação de políticas públicas que favoreçam a diminuição das desigualdades, essenciais para equilibrar essa relação.

O critério utilitarista, eleito pela Administração Pública Judiciária, para a criação de varas do Trabalho, proporciona desigualdade social, uma vez que a população pobre e extremamente pobre, dos locais de difícil acesso da Amazônia, permanecerá fadada a uma realidade de exclusão e, conseqüentemente, à margem do desenvolvimento econômico e social.

Isso ocorre, porque, como exposto acima, a ocupação da Amazônia não seguiu o modelo implementado nas outras Regiões do Brasil, o que

se reflete em um espaço regional com contradições, tanto socioeconômicas, quanto ambientais, como consequência do modelo de desenvolvimento, extremamente, excludente que aqui foi adotado.

Foi esse modelo de ocupação, com o direcionamento de políticas aceleradas de desenvolvimento, em um passado recente, que propiciou uma gama de problemas que maculam a região atualmente, bem como favoreceu a perpetuação das situações de desigualdade, presentes, tanto internamente, como em relação aos demais estados brasileiros.

Por essa razão, as políticas de criação de novas varas trabalhistas, baseada na ética utilitarista, em que uma minoria se vê subjugada aos interesses da maioria que, em busca da máxima utilidade, ignora as especificidades de uma comunidade com histórico de séculos de exploração e exclusão, não são adequadas para a real garantia de acesso à justiça.

O orçamento anual do Judiciário trabalhista, no Brasil, não representa nem 0,3% do PIB, enquanto o custo ao Erário da informalidade, considerando o mesmo período, equivale a mais de três vezes esse valor, o que explica o seu crescimento, principalmente, em locais onde o histórico de exploração e de desigualdade apresenta dados alarmantes.

Além do desenvolvimento social que a presença da Justiça do Trabalho proporciona, há evidentes benefícios financeiros ao Estado, que justificam o dispêndio com a criação de novas varas, independentemente do preenchimento dos requisitos exigidos pela Resolução n. 63/2010 do CSJT.

Percebeu-se que, garantir a presença física do Judiciário trabalhista, é política pública efetiva de viabilização do direito de acesso à Justiça, na Amazônia paraense, principalmente, no que concerne aos Municípios de Óbidos e de São Félix do Xingu, em decorrência da forma com que se deu a sua ocupação, que compromete a satisfação plena da dignidade da classe trabalhadora.

Isso porque a localização geográfica de Óbidos impede o aumento de sua demanda processual. Em São Félix, tanto em virtude do fator geográfico, quanto dos indicadores sociais, constatou-se que a população sofre com a exploração irregular de sua mão de obra, dependendo, cada vez mais, da interferência do Poder Judiciário para que se possa pensar em concretização de direitos e garantias fundamentais.

Observou-se que a visão contemporânea de acesso à Justiça

permite que seja considerado como essencial na busca da diminuição das desigualdades sociais, e por conseguinte, na promoção da inclusão social.

Foi possível constatar a premente necessidade da implantação da vara trabalhista em São Félix do Xingu, bem como a manutenção da vara de Óbidos, como política pública assecuratória do direito de acesso à justiça a trabalhadores, inseridos nessas regiões geograficamente isoladas e, no caso daquele, tradicionalmente foco de conflitos.

A forma como se deu a ocupação dos municípios ora estudados demonstrou que, a demanda processual apresentada, não se coaduna com a reprimida, de modo que a tendência é que não sejam alcançados os requisitos numéricos impostos pela Resolução n. 63 do CSJT e que não se atenda a garantia constitucional do acesso à Justiça.

A visão utilitarista da Justiça, que impõe regras idênticas a todo o território nacional, sem que sejam levadas, em conta, as especificidades geográficas, as desigualdades regionais e, ainda, o difícil e custoso acesso pelo jurisdicionado, coloca os trabalhadores da região em situação de vulnerabilidade social, sujeitando-os à exploração e os relegando à informalidade.

No caso de Óbidos, a preocupação é que, o fato de permanecer apresentando baixa movimentação processual, nos parâmetros comparativos impostos pela administração judiciária superior, tenha a sua jurisdição transferida para o Município de Santarém, impondo aos jurisdicionados, que atualmente, já se encontram distantes da sede da jurisdição, uma situação de deslocamento ainda mais difícil e custosa.

No que diz respeito a São Félix do Xingu, mesmo já tendo sido aprovada a criação de uma vara trabalhista, esta ainda não foi implantada, cabendo referir que, a situação do município reflete, muito bem, a realidade da Amazônia paraense, em que há municípios com acesso difícil, e de alto custo, para uma população, que vive, majoritariamente, em situação de pobreza ou de extrema pobreza, que não permite seu deslocamento até a sede do Poder Judiciário trabalhista, permanecendo, desse modo, em situação de exploração e de exclusão social.

O argumento do CNJ para não aprovar a criação da vara em questão, conforme exposto no trabalho, demonstra que, não obstante a previsão normativa de flexibilização dos requisitos numéricos, a realidade mostra que, na

prática, são apenas eles que importam.

Desse modo, só se poderá falar em eficácia do acesso à justiça se, a partir da noção de igualdade material, solidariedade e, principalmente, de dignidade do trabalhador, fazer-se valer os fundamentos do Estado Democrático de Direito, pois impor àqueles que, desde a colonização, vivem à margem da noção de vida boa, regras idênticas dos trabalhadores que vivem em locais, cujo IDH é igual ao de países desenvolvidos, que já possuem informação (liberdade), acesso fácil à estrutura física do Poder Judiciário, além de advogados, sindicatos e outros mecanismos facilitadores da busca para uma vida digna.

Só se poderá falar em validação do direito dos cidadãos, quando todos, sem distinção, tiverem possibilidade de exigir do Estado, o cumprimento das leis da República e a garantia à ordem jurídica justa, a vertente social do acesso à justiça.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. Direitos Fundamentais, Ponderação e Racionalidade. **Revista dos Tribunais**: 100 Anos – Doutrinas Essenciais: Direitos Humanos. v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011a.
- ALEXY, Robert. La fórmula dês peso. In: CARBONELL, Migul (Org.). **Argumentación Jurídica**: El Juício de Ponderación y El Principio de proporcionalidad. México: Porrúa: 2011b.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ALEXY, Robert. Direitos Fundamentais, balanceamento e racionalidade. **Ratio Juris**, v. 16, n. 2, p.131-140, jul. 2003.
- ALVIM, Márcia Cristina de Souza. Educação, cidadania e o acesso à justiça. **UNIFIEO**, Osasco, v. 6, n. 2, p. 97-106, 2006. Disponível em: <<http://intranet.unifieo.br/legado/edificio/index.php/rmd/article/view/39/77>>. Acesso em: 3 jul. 2015.
- ANNONI, Danielle. **O direito humano de acesso à justiça no Brasil**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.
- ANTUNES, Davi José Nardy. **Capitalismo e desigualdade**. 2011. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000785836&fd=y>>. Acesso em: 7 set. 2015.
- ARAMBURU, Mikel. Aviamento, modernidade e pós-modernidade na Amazônia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 9, n. 25, 1994.
- ARANTES, Claudia Maria Felix de Vico. **A conexão entre o direito fundamental de acesso à justiça e o princípio da dignidade da pessoa humana no estado democrático brasileiro**. 2011. 116 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Campus de Jacarezinho, Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, 2011.
- ARAÚJO, Francisco Rossal de et al. Direito do Trabalho e inclusão. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 12, n. 66, jul. 2009. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6407>. Acesso em: 2 out. 2015.
- ARENDT, Hannah. **A Condição humana**. 11. ed. Tradução Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- BARCELLOS, Ana Paula de. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais – O princípio da dignidade da pessoa humana**. Renovar, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo**: Natureza Jurídica, Conteúdos Mínimos e Critérios de Aplicação. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Dignidade_texto-base_11dez2010.pdf>. Acesso em: 2 set. 2015.

BARROSO, Luis Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. NOVELINO, Marcelo et al. (Coord.). **As novas faces do ativismo judicial**. Salvador: Juspodivm, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. 1, n. 6, set. 2001.

BATISTA, Keyla Rodrigues. **Acesso à Justiça**: Análise de instrumentos viabilizadores construindo o saber jurídico. 2007. 122 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Eurípedes de Marília, Marília, 2007.

BAUMAN, Zygmunt. **A riqueza de poucos beneficia todos nós?**. Tradução Renato Aguiar. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2015.

BECKER, Bertha. Revisão das Políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? **Parcerias Estratégicas**, n. 12, 2001, p. 135-159. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper28.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2015.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Tutela cautelar e tutela antecipada**: tutelas sumárias e de urgência. São Paulo: Malheiros, 2003.

BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia**: Formação Social e Cultural. 3. ed. Manaus: Valer, 2009.

BENTES, José Edílssimo Eliziário. Justiça do Trabalho: um Breve Relato Histórico da 8ª Região. In: BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **A história da Justiça do trabalho no Brasil**: multiplicidade de olhares. Brasília: Tribunal Superior do Trabalho, 2011. p. 247-268.

BENTHAM, Jeremy. **O Princípio da utilidade. Introdução aos princípios da moral e da legislação**. In: MAFFETTONE, S.; VECA, S. (Org.) **A ideia de justiça de Platão a Rawls**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campos, 1992.

BOMFIM, Paulo Roberto de Albuquerque. Fronteira amazônica e planejamento na época da ditadura militar no Brasil. **B. goiano geogr**, Goiânia, v. 30, n. 1, p. 13-33, jan./jun. 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo:

Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo. O Estado Social e sua Evolução Rumo à Democracia Participativa. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). **Direitos Sociais**: Fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Juízo de Ponderação Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. **Processo Administrativo n.º 48343-56.2010.5.00.0000**. Requerentes: Conselho Superior da Justiça do Trabalho, Tribunal Regional do Trabalho – 8ª Região (PA e AP). Requerido: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. Assunto: CSJT - TRT 8ª Região - Ofício CSJT.GP.ASPAS n.º 15/2011 - Anteprojeto de Lei - Criação - Varas do Trabalho - Cargos de Juiz do Trabalho Titular e Substituto - Cargos de Provimento Efetivo - Cargos em Comissão - Funções Comissionadas. 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. **Justiça em números 2014**: ano-base 2013/Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2014.

BRASIL. Conselho Superior da Justiça do Trabalho. Resolução n. 63, de 28 de maio de 2010. **Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho**, Brasília, DF, n. 492, 2 jun. 2010. [Caderno do] Conselho Superior da Justiça do Trabalho, p. 1-3. Republicada no Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho, Brasília, DF, n. 800, 24 ago. 2011. [Caderno do] Conselho Superior da Justiça do Trabalho, p. 5-8.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 16 de julho de 1934). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 9 out. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 4 nov. 2015.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil** (de 10 de novembro de 1937). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 9 out. 2015.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil** (de 18 de setembro de 1946). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 11 out. 2015.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil** (de 25 de março de 1824). Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 9 out. 2015.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 8 nov. 2015.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho (8. Região). Vara do Trabalho de Óbidos. Transferência. **Processo TRT-8ª P-02225/2012**. 2013. Disponível em: <https://jjfcanto.files.wordpress.com/2013/01/voto_malheiro_vt_obidos.pdf>. Acesso em: 19 out. 2015.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. **Direitos humanos**. São Paulo: LTr, 2015.

BRYCH, Fabio. Ética utilitarista de Jeremy Bentham. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 8, n. 23, nov. 2005. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=155>. Acesso em: 2 nov. 2015.

CÂMARA, A. F. **O acesso à Justiça no plano dos direitos humanos**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CAMBI, Eduardo. Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo. **Panóptica: Direito, Sociedade e Cultura**, Vitória, v. 1, n. 6, fev. 2007. Disponível em: <<http://www.panoptica.org/seer/index.php/op/article/view/59>>. Acesso em: 5 jul. 2015.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: SAFE, 1988.

CERQUEIRA, Katia Leão. **A Concretização dos Direitos Fundamentais nas Relações Privadas a partir da Função Notarial como Instrumento de efetivação do Acesso à Justiça**. 2012. 142 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Santa Cruz do Sul, 2012.

CHAVES, Krystima Karem Oliveira. **A Efetividade da política de reinserção social do trabalhador rural resgatado da condição análoga à de escravo sob a perspectiva da teoria do desenvolvimento humano**. 2014. 143f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário do Pará – CESUPA, Belém, 2014.

CLAUS, Ben-Hur Silveira. O Sul: A Revolução Industrial, a questão social e o Direito do Trabalho. **Caderno Colunistas**, 18 e 25.10.2009, p. 3. Disponível em: <http://www.granadeiro.adv.br/template/template_clipping.php?Id=739>. Acesso em: 1 ago. 2015.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

COMPARATO, Fábio Konder. Comentários ao Artigo Primeiro da Declaração Universal de Direitos Humanos. In: BRASIL. **50 Anos da Declaração de Direitos**

Humanos: Conquistas e Desafios. Brasília: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Comissão de Direitos Humanos, p. 29-36, 1998.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Estudos Sobre a Rede Urbana.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

CRAICE, C.; SOUZA, M. F. S. Entre minérios e rios: Notas sobre urbanização, migração e consumo no Sudeste do Pará. In: ENANPUR, 15., 2013, Recife. **Anais...** Recife, 2013.

CUNHA, Tadeu Henrique Lopes da. **A efetivação dos direitos sociais por meio da atuação preventiva:** a exigência de licenciamento social para a instalação de indústrias. Tese (Doutorado em Direito do Trabalho) - Universidade de São Paulo, USP, Programa de Pós-graduação em Direito, 2013.

DELGADO, Gabriela Neves; RIBEIRO, Ana Carolina Paranhos de Campos. Os direitos sociotrabalhistas como dimensão dos direitos humanos. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, São Paulo, SP, v. 79, n. 2, p. 199-219, abr./jun. 2013.

DELGADO, Mauricio Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. Justiça do Trabalho: 70 anos de justiça social. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, São Paulo, v. 77, n. 2, p. 103-115, abr./jun. 2011.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo.** 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

ESCADA, Maria Isabel Sobral et al. Processos de ocupação nas novas fronteiras da Amazônia: o interflúvio do Xingu/ Iriri. **Estud. av.**, São Paulo, v. 19, n. 54, ago. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 fev. 2015.

FREITAS, Horácio E. **Kant e a ética do dever.** 2008. Disponível em: <<http://filomoniz.blogs.sapo.pt/2004.html>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

FREITAS, Horácio E. **O utilitarismo de Stuart Mill.** Disponível em: <<http://filomoniz.blogs.sapo.pt/2093.html>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil:** Edição Comemorativa: 50 anos. Companhia das Letras, 2009.

GEOGRAFIA do trabalho infantil em 2013. **Peteca.** 18 jan. 2015. Disponível em: <<http://peteca2008.blogspot.com.br/2015/01/geografia-do-trabalho-infantil-em-2013.html>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

GIRARDI, Eduardo Paulon et al. Mapeamento do trabalho escravo contemporâneo no Brasil: dinâmicas recentes. **Revista Brasileira de Geografia Econômica**, v. 2, n. 4, 2014. Disponível em: <<http://espacoeconomia.revues.org/804>>. Acesso em: 2 set. 2015.

GOSDAL, Thereza Cristina. **Dignidade do trabalhador**: um conceito construído sob o paradigma do trabalho decente e da honra. 2006. 195 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

HERRERA, Carlos Miguel. Estado, Constituição e Direitos Sociais. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). **Direitos Sociais**: Fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010.

HUNT, L. **A invenção dos direitos humanos**: uma história. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

IDH Municipal: veja índice de Desenvolvimento Humano por cidade do Brasil – São Félix do Xingu, PA. **Deepask**. 2013. Disponível em: <<http://www.deepask.com/goes?page=sao-felix-do-xingu/PA-Veja-o-IDH-Municipal---indice-de-desenvolvimento-humano---do-seu-municipio>>. Acesso em: 13 set. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **São Félix do Xingu**. 2015. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=150730>>. Acesso em: 5 dez. 2015.

IPEA. Um retrato de duas décadas do mercado de trabalho brasileiro utilizando a Pnad. **Comunicados do IPEA**, n. 160. Edição de 7 outubro de 2013. IPEA, 2013.

KAHWAGE, Claudia. **Organização política de camponeses em São Félix do Xingu-PA**: estratégias, identidades e associações. 2002. 173 f. Dissertação (Mestrado em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2002.

JURUTI (PA). **Alcoa**. [20--]. Disponível em: <https://www.alcoa.com/brasil/pt/info_page/Juruti.asp>. Acesso em: 2 nov. 2015.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Tradução de Leopoldo Halzbach. São Paulo: Martin Claret, 2003.

LEAL, R. R. G. **Perspectivas hermenêuticas dos direitos humanos e fundamentais no Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

LIRA, Sérgio Roberto Bacury de; SILVA, Márcio Luiz Monteiro da; PINTO, Rosenira Siqueira. Desigualdade e heterogeneidade no desenvolvimento da Amazônia no século XXI. **Nova econ.**, Belo Horizonte, v. 19, n. 1, abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512009000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 fev. 2015.

MAFFETTONE, S.; VECA, S. (Org.) **A ideia de justiça de Platão a Rawls**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MAIOR, Jorge Luiz Souto. O exercício da magistratura: ciência e arte para a concretização dos direitos sociais. In: VELLOSO, Gabriel; MARANHÃO, Ney (Coord.). **Contemporaneidade e trabalho**: aspectos materiais e processuais. São Paulo: LTr, 2011, p. 24-42.

MARINONI, Luiz Guilherme. Da teoria da relação jurídica processual ao processo civil do Estado constitucional. In: SOUZA NETO, C. P.; SARMENTO, D. (Coord.). **A constitucionalização do direito**: fundamentos teóricos e aplicações específicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 517-518.

MARINONI, Luiz Guilherme. O direito à tutela jurisdicional efetiva na perspectiva da teoria dos direitos fundamentais. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, v. 9, n. 378, 20 jul. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/5281>>. Acesso em: 25 dez. 2014.

MATIAS-PEREIRA, José. O processo de ocupação e de desenvolvimento da Amazônia: a implementação de políticas públicas e seus efeitos sobre o meio ambiente. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 34, n. 134, p. 75-85, 1997.

MESQUITA, Valena Jacob Chaves. A Utilização de Mão de Obra Escrava na Colonização e Ocupação da Amazônia nas Relações das Distintas Regiões da Amazônia nas Relações de Trabalho que se formaram nestas Localidades. In: NOCCHI, Andrea; VELLOSO, Gabriel; FAVA, Marcos (Coord.). **Trabalho Escravo Contemporâneo**: o desafio de superar a negação. 2. ed. São Paulo: LTr, 2011.

MÉSZÁROS, István. Uma crise estrutural necessita de mudança estrutural. **Margem Esquerda**, São Paulo, n. 17, 2011.

MILL, John Stuart. **Utilidade e Justiça**. In: MAFFETTONE, S.; VECA, S. (Org.) **A ideia de justiça de Platão a Rawls**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais**: teoria geral, comentário aos arts. 1º ao 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MULGAN, Tim. **Utilitarismo**. Tradução Fábio Ceder. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. (Série Pensamento Moderno).

NASSAR, Rosita de Nazaré Sidrim. A garantia do mínimo existencial, trabalho digno e sustentável: o caso dos maquinistas. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região**, Belém, v. 47, n. 93, jul./dez. 2014.

ÓBIDOS. Secretaria de Cultura, Turismo e Meio Ambiente. **Óbidos**: aspectos históricos, geográficos, físicos, naturais e econômicos. Documento 1. Disponível em: <http://pesquisador.net.br/obidos/documentos/doc_obidos_1.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2015.

OLIVEIRA, Flávio Luís de; BRITO, Jaime Domingues. Acesso à Justiça e Inclusão Social. **Revista Argumenta**, Jacarezinho - PR, n. 15, p. 335-345, fev. 2013. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/211/210>>. Acesso em: 28 out. 2015.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. **O custo da coerção**. 1. ed. Genebra, 2009. Disponível em: <http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/relatorioglobal_2009.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2015.

OXFAM: em 2016, 1% mais ricos terão mais dinheiro que o resto do mundo. **Revista Carta Capital**. 19 jan. 2015. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/economia/oxfam-em-2016-1-mais-ricos-terao-mais-dinheiro-que-resto-do-mundo-8807.html>>. Acesso em: 2 dez. 2015.

PARÁ. Universidade Federal do Pará. Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. Grupo de Estudo e Pesquisa Trabalho e Desenvolvimento na Amazônia - GPTDA. **Relatório Analítico do Baixo Amazonas**, 2012. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/download/ra/ra018.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2015.

PAROSKI, Mauro Vasni. **Direitos fundamentais e acesso à justiça da Constituição**. São Paulo: LTr, 2008.

PAZ, Rodnei Jaime. **O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana: o caráter complexo da sua concretização em face da tensão entre democracia e constitucionalismo**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Curitiba, 2009.

PINTO, Ana Fábila Rodrigues; CAMPOS, Vera Lúcia Toledo Pereira de Góis. A evolução do acesso à justiça no cenário jurídico nacional. **Intertemas**, Presidente Prudente, 2007. Disponível em: <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/viewArticle/1449>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

PIOVESAN, Flavia. Direito ao Desenvolvimento: Desafios Contemporâneos. In: PIOVESAN, Flavia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). **Direito ao Desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 95-116.

POSSATO, Fabio Antunes; MAILLART, Adriana Silva. **Os direitos humanos fundamentais de desenvolvimento e acesso à justiça sob o prisma da dignidade humana**. Direitos fundamentais e democracia II [Recurso eletrônico on-line]. Florianópolis: FUNJAB, 2013. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=6467c327eaf8940b>>. Acesso em: 3 mar. 2015.

QUEIROZ, Cristina. **Interpretação Constitucional e Poder Judicial**. Coimbra: Coimbra, 2000.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

REDE BRASIL ATUAL. **Combate à informalidade terá novos critérios fiscais e de financiamento**. Reportagem de Hylda Cavalcanti, da RBA. 22 maio 2014. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/trabalho/2014/05/Progr>>

ama-vai-combater-informalidade-por-meio-de-fiscalizacao-integrada-e-novas-condicionantes-de-ordem-fiscal-para-as-empresas-8653.html>. Acesso em: 6 abr. 2015.

REPÓRTER BRASIL. **Amazônia**: trabalho escravo + dinâmicas correlatas. 2015. Disponível em: <http://www.escravonempensar.org.br/wp-content/uploads/2015/08/FINAL_folderAmz_2015_WEB.pdf>. Acesso em: 17 set. 2015.

ROBINET, Jean-François. **O tempo do pensamento**. Tradução Benôni Lemos. São Paulo: Paulus, 2004.

ROCHA, José Cláudio; ALVES, Cristiano Cruz. O acesso à justiça: ao poder judiciário ou à ordem jurídica justa?. **Meritum**, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, p. 133-161, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.fumec.br/revistas/meritum/article/viewFile/1068/761>>. Acesso em: 7 jul. 2015.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à justiça no direito processual brasileiro**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

ROMITA, Arion Sayão. **Direitos fundamentais nas relações de trabalho**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2009.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Direitos fundamentais**: retórica e historicidade. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SANDEL, Michael J. **Justiça**: o que é fazer a coisa certa. Tradução Heloísa Matias e Maria Alice Máximo. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SANTOS, Leonardo Rodrigues dos. A perspectiva objetiva dos direitos fundamentais. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 13, n. 2205, 15 jul. 2009. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/13149/a-perspectiva-objetiva-dos-direitos-fundamentais>>. Acesso em: 4 jul. 2015.

SANTOS, Valcir Bispo. Desigualdades Regionais e Dinâmicas Territoriais na Amazônia Paraense. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL ANPUR, 14., **Anais...** Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/articulo/view/3596/3523>>. Acesso em: 8 mar. 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade (da pessoa) humana, mínimo existencial e justiça constitucional: algumas aproximações e alguns desafios. **Revista do CEJUR/TJSC**: Prestação Jurisdicional, v. 1, n. 1 2013 (Edição Especial de

Lançamento). Disponível em: <<http://revistadocejur.tjsc.jus.br/cejur/article/view/24>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SCHIMNK, Marianne; WOOD, Charles H. **Conflitos sociais e a formação da Amazônia**. Belém: EDUFPA, 2012.

SECRETO, María Verónica. A ocupação dos "espaços vazios" no governo Vargas: do "Discurso do rio Amazonas" à saga dos soldados da borracha. **Revista Estudos Históricos**, [S.l.], v. 2, n. 40, p. 115-135, jan. 2007. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/1288>>. Acesso em: 23 jan. 2016.

SEN, Amartya. **Sobre Ética e Economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Lauro Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SHAPIRO, Ian. **Os fundamentos morais da política**. Tradução Fernando Santos. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

SILVA, Adriana dos Santos. Desenvolvimento e acesso à justiça. In: BARRAL, Welber (Org.). **Direito e Desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento**. São Paulo: Singular, 2005. p. 119-142.

SILVA, Edson da Silva; TOSTES, Walenda Silva. Caracterização econômica, social e ambiental do município de São Félix do Xingu: uma análise da última década. In: CONGRESSO AMAZÔNICO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2., Palmas (TO), 2012. **Anais...** Palmas, 2012. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/edsonecom/caracterizacao-econmica-social-e-ambiental-do-municipio-de-so-flix-do-xingu-uma-anlise-da-ltima-dcada-20002010>>. Acesso em: 8 jul. 2015.

SOUZA, Nivaldo. Informalidade reduz arrecadação em R\$ 50 bi, diz MTE. **Revista Exame**, 25 maio 2014. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/noticias/informalidade-reduz-arrecadacao-em-r-50-bi-diz-mte>>. Acesso em: 23 dez. 2014.

SPENGLER, F. M.; BEDIN, G. L. O direito de acesso à justiça e as constituições brasileiras: aspectos históricos. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, (UniBrasil) , v. 14, p. 135-146, 2013.

STEIN, Rosa. Helena. A (nova) questão social e as estratégias para o seu enfrentamento. **Ser Social: Revista semestral do Programa de pós-graduação em Política Social do departamento de Serviço Social UNB**, Brasília, n. 6, jan./jun. 2000.

STRAPAZZON, C. L.; COSTA, S. B. Teoria sobre a fundamentalidade dos direitos Humanos. **Cadernos de Direito**, v. 14, p. 9-31, 2014.

TAVARES, Maria Goretti da Costa. A Amazônia brasileira: formação histórico-territorial e perspectivas para o século XXI. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 29, Edição Especial, p. 107-121, 2011. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74209/77852>>. Acesso em: 4 set. 2015.

TORRES, Ricardo Lobo. O Mínimo Existencial e os Direitos Fundamentais. **Revista de Direito Administrativo**, v. 177, p. 29-49, 1989.

TRINDADE, A. A. C. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. 2. ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2003.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.
ZEIFERT, Anna Paula Bagetti. Cidadania, Inclusão Social e Acesso à Justiça. **Direito em Debate**, Ijuí, v. 20, p. 137-141, 2003. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/741/458>>. Acesso em: 5 out. 2015.