E-ISSN: 2595-7414

RBDS

Revista Brasileira de Direito Social

Qualis
A4 | CAPES



V.9, N.4 2026
Outubro
Novembro
Dezembro

IEPREV EDITORA

PRESIDÊNCIA DO IEPREV
ROBERTO DE CARVALHO SANTOS

EDITOR-CHEFE
MARCO AURÉLIO SERAU JUNIOR, UFPR/PR

EDITORES-ADJUNTOS
MARIAH BROCHADO, UFMG/MG
ROBERTO DE CARVALHO SANTOS, UFMG/MG

EDITORES-EXECUTIVOS
GILMAR GOMES DE BARROS, UFSC/SC
LUCAS MAGNO PORTO, UFMG/MG

CONSELHO EDITORIAL
ANA PAULA MISKULIN, USP/SP
ANTÔNIO FABRÍCIO DE MATOS GONÇALVES, ESA/MG
CLÁUDIA SALLES VILELA VIANNA, EMATRA-PR
CYNTIA TEIXEIRA PEREIRA CARNEIRO LAFETÁ, UL. LISBOA, PORTUGAL
DANIELA MURADAS REIS, UFMG/MG.
DÉCIO BRUNO LOPES, PUC-SP. SÃO PAULO/SP
DENISE PIRES FINCATO, PUC-RS
DENISE POIANI DELBONI, FGV/SP
ESTER MORENO DE MIRANDA VIEIRA, PUC-SP
FÁBIO ZAMBITTE IBRAHIM, UERJ/RJ
FERNANDO FERREIRA CALAZANS, UNIFEMM/MG
FULVIA HELENA DE GIOIA, MACKENZIE. SÃO PAULO/SP
IVANI CONTINI BRAMANTE, FDSBC/SP.
JANE LUCIA WILHELM BERWANGER, PUC-PR
JOÃO BATISTA OPTIZ NETO. UNIP/SP
JOSÉ ANTONIO SAVARIS, UNIVALI/SC
JULIANA TEIXEIRA ESTEVES, UFPE. RECIFE/PE
MARCELO BARROSO LIMA BRITO DE CAMPOS, UNI-BH
MARCUS ORIONE GONÇALVES CORREIA, USP/SP
MARIA HELENA CARREIRA ALVIM RIBEIRO, UFMG/MG
OCÉLIO DE JESUS CARNEIRO DE MORAIS, UEL/PR
PAULO RICARDO OPUSZKA, UFPR/PR
TUFFI MESSIAS SALIBA, UNA/MG
VALMIR CÉSAR POZZETI, UFAM/AM
YNÊS DA SILVA FÉLIX, UFMS/MS

CONSELHO CONSULTIVO
ADRIANE MEDIANEIRA TOALDO, ULBRA/RS
ALEXANDRE VICENTINE XAVIER, UFMT/MT
ALINE FAGUNDES SANTOS, UFVJM/MG
ANA MARIA ISQUIERDO, FURG/RS
ANA MARIA MAXIMILIANO, UFPR/PR
ANDRESSA FRACARO CAVALHEIRO, UNIOESTE/PR
BRUNO ALVES RODRIGUES, CEFET-MG
CAIO AUGUSTO SOUZA LARA, DOM HELDER/MG
CLAUDIO PEDROSA NUNES, UFCG/PB
DENILSON VICTOR MACHADO TEIXEIRA, UEL/PR
DENISE POIANI DELBONI, FGV/SP
EDER DION DE PAULA COSTA, FURG/RS
GABRIELA CARAMURU TELES, USP/SP
GUILHERME GUIMARÃES FELICIANO, USP/SP
HECTOR CURY SOARES, FURG/RS
HÉLIO SILVIO OURÉM CAMPOS, UNICAP/PE
JESUS NAGIB BESCHIZZA FERES. UNIVEM/SP
ISABELE BANDEIRA DE MORAES D'ANGELO, UPE/PE
IVAN SIMÕES GARCIA, UFRJ/RJ
JOÃO BATISTA LAZZARI, CESUSC/SC
JOÃO BATISTA OPTIZ JUNIOR, UMSA, ARGENTINA
JOÃO REZENDE ALMEIDA OLIVEIRA, UCB/DF
JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA, FURG/RS
JULIANA DE CASSIA BENTO BORBA, PUC-MG.
JULIANA TORALLES DOS SANTOS BRAGA, FURG/RS
JULIANE CARAVIERI MARTINS, FURG/RS
KARINA GISELLI PIMENTA JORGE, UFPR/PR
LAURA SOUZA LIMA E BRITO, USP/SP
LIANE FRANCISCA HÜNING PAZINATO, FURG/RS
LUCIANA ABOIM MACHADO GONÇALVES DA SILVA, UFS/SE
LUIZ CARLOS GARCIA, UFMG/MG
LUIZ GUSTAVO BOIAM PANCOTTI, UNIMEP/SP
LUMA CAVALEIRO DE MACÊDO SCAFF, UFPA/PA
MÁRCIA CAVALCANTE DE ARAÚJO, SALAMANCA, ESPANHA
MARIA AUREA BARONI CECATO, UFPB/PB
MIGUEL HORVATH JÚNIOR, PUC-SP
MIRIAN APARECIDA CALDAS, UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO-OESTE, UNICENTRO/PR
NADJA KARIN PELLEJERO, FURG/RS
PAULO AFONSO BRUM VAZ, UNISINOS/RS
PEDRO AUGUSTO GRAVATÁ NICOLI, UFMG/MG
RAPHAEL SILVA RODRIGUES, UFMG/MG
ROBERTO DE CARVALHO SANTOS, UFMG/MG
RODRIGO GARCIA SCHWARZ, UNOESC/SC
RUBENS SOARES VELLINHO, UCPEL/RS
SAYONARA GRILLO COUTINHO LEONARDO DA SILVA, UFRJ/RJ
VALENA JACOB CHAVES MESQUITA, UFPA/PA
VERA QUEIROZ, PUC-SP

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pelo Bibliotecário Gilmar Gomes de Barros, CRB 14/1693

R454 Revista Brasileira de Direito Social [recurso eletrônico]:
RBDS / Editora do Instituto de Estudos Previdenciários, Trabalhistas e Tributários. – Dados eletrônicos. – Vol. 9, n. 4 (out./dez. 2026). – Belo Horizonte : Editora IEPREV, 2018-.

Modo de acesso: <http://rbds.ieprev.com.br/rbds/>.
Quadrimestral.
Título abreviado: R. Bras. Dir. Soc.
Editor: Marco Aurélio Serau Junior.
ISSN eletrônico: 2595-7414

1. Direitos sociais. I. Instituto de Estudos Previdenciários Trabalhistas e Tributários.

CDU, 2ª ed.: 349.3

SUMÁRIO

ARTIGO ORIGINAL

POLÍTICA DE DROGAS, GÊNERO E SELETIVIDADE PENAL: O TRÁFICO COMO MECANISMO DE EXPANSÃO DO ENCARCERAMENTO FEMININO 5
Alesi Silva Leite
Ronaldo Alves Marinho
Lara Liziane Araujo São Mateus Correia

A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 120, DE 2022, E A NOVA POSSIBILIDADE DE APOSENTADORIA ESPECIAL POR CATEGORIA PROFISSIONAL AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS 18
Emily Melo

O INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS (IRDR) E A RACIONALIZAÇÃO DA ATIVIDADE JURISDICIONAL: ENTRE A PREVISÃO NORMATIVA E A REALIDADE DOS TRIBUNAIS 31
Gabriella Alves Fonseca Carvalho Carneiro

ACUMULAÇÃO DE CARGOS POR SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL APOSENTADO POR INCAPACIDADE APÓS A REFORMA DA PREVIDÊNCIA 45
Rafael Araújo Sales
Camila Batista Fernandes Sales

SEÇÃO - ASSISTÊNCIA SOCIAL

A TOMADA DE DECISÃO APOIADA NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) NO BRASIL 60
Jose Octavio de Castro Melo
Joyce Uchôa Barros de Castro Melo

INFORMALIDADE E EXCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA: EVIDÊNCIAS ESPACIAIS E RACIAIS DA DEMANDA PELO BPC NO BRASIL 73
Douglas Emiliano Januario Monteiro
Raquel de Castilho

O PAPEL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL 88
Maria Eduarda Reis dos Santos
Aline Fagundes dos Santos

EDITORIAL

A nova edição da RBDS – Revista Brasileira de Direito Social (2026, v. 4), periódico jurídico que recebeu nota Qualis A4 pela CAPES, com acesso aberto e gratuito a todo o público pelas plataformas digitais do IEPREV, apresenta mais uma incrível gama de artigos científicos, todos com elevada qualidade e abordando os principais temas de Direitos Sociais.

A Seção geral é aberta pelo artigo em conjunto de Alesi Silva Leite, Ronaldo Alves Marinho e Lara Liziane Araujo São Mateus Correia, que se debruçaram sobre o tema "Política de drogas, gênero e seletividade penal: o tráfico como mecanismo de expansão do encarceramento feminino".

Emyly Melo trouxe-nos o estudo "A Emenda Constitucional nº 120, de 2022, e a nova possibilidade de aposentadoria especial por categoria profissional aos agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias".

A atuação dos Tribunais é objeto do ensaio "o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) e a racionalização da atividade jurisdicional: entre a previsão normativa e a realidade dos tribunais", de autoria de Gabriella Alves Fonseca Carvalho Carneiro.

Encerrando a seção geral, o tema da incapacidade laboral no RPPS é objeto de estudo de Rafael Araújo Sales e Camila Batista Fernandes Sales, no artigo "Acumulação de cargos por servidor público federal aposentado por incapacidade após a reforma da Previdência".

Seção Temática: – Assistência Social

A Assistência Social, que costuma ser objeto de escassa análise científica, ganha uma seção temática própria nesta edição.

O tópico começa com o artigo "A tomada de decisão apoiada na concessão de Benefício de Prestação Continuada (BPC) no Brasil", de Jose Octavio De Castro Melo e Joyce Uchôa Barros de Castro Melo.

O tema prossegue com a produção de Douglas Monteiro e Raquel de Castilho: "Informalidade e Exclusão Previdenciária: Evidências Espaciais e Raciais da Demanda pelo BPC no Brasil".

O estudo é concluído com o artigo de Maria Eduarda Reis dos Santos e Aline Fagundes dos Santos: "Papel da Assistência Social no enfrentamento ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual".

Novamente apresentando outro consistente rol de artigos científicos, entregamos ao público a mais recente edição da RBDS. Boa leitura!

Belo Horizonte, novembro de 2026.

Marco Aurélio Serau Junior
Professor da UFPR. Doutor e Mestre pela USP. Diretor Científico do IEPREV.
Editor-Chefe da Editora IEPREV.

E-ISSN: 2595-7414
Revista Brasileira de Direito Social - RBDS, Belo horizonte, v. 9, n. 4, p. 5-17, 2026

[artigo original]

POLÍTICA DE DROGAS, GÊNERO E SELETIVIDADE PENAL: O TRÁFICO COMO MECANISMO DE EXPANSÃO DO ENCARCERAMENTO FEMININO

Alesi Silva Leite[1]
Ronaldo Alves Marinho[2]
Lara Liziane Araujo São Mateus Correia[3]

Resumo

O presente artigo analisa o encarceramento feminino no Brasil, com ênfase na influência do tráfico de drogas como principal causa de aprisionamento desse público. A pesquisa, de natureza qualitativa e baseada em revisão bibliográfica e documental, buscou compreender como fatores estruturais e de gênero, como pobreza, desigualdade no mercado de trabalho e vínculos afetivos, contribuem para o ingresso das mulheres na criminalidade, trazendo dados que demonstrem essa realidade no estado de Sergipe. Os resultados indicam que a feminização da pobreza, a exclusão do trabalho formal e a sobrecarga de responsabilidades familiares estão entre as principais causas do envolvimento feminino com o tráfico. Além disso, observou que as relações conjugais exercem papel determinante, pois muitas mulheres ingressam na atividade ilícita em decorrência da prisão ou influência de seus companheiros. O estudo conclui que não apenas o sistema penal brasileiro, mas o meio social reproduz desigualdades de gênero e classe, reforçando a necessidade de práticas de justiça restaurativa e políticas públicas voltadas à prevenção, reinserção social e adoção de medidas alternativas à prisão.

Palavras-chave: encarceramento feminino; feminização da pobreza; justiça restaurativa; relações de gênero; tráfico de drogas.

[1] Mestrando em Direito pela Universidade Tiradentes (UNIT/SE); Especialista em Direito Digital e Direito Processual Civil pela Legale Educacional; Membro do Grupo de Pesquisa Execução Penal e Segurança Pública (CNPq).

[2] Pós-Doutor pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR). Doutor em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM); Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR). especialista em Direitos Humanos, pela Universidade do Estado da Bahia, e especialista em Gestão em Segurança Pública, pela Universidade Federal de Sergipe. Coordenador do Projeto de Extensão Reformatório Penal/Unit. Vice-líder do Grupo de pesquisa Execução Penal e Segurança Pública e Membro do Grupo de Pesquisa Direito Penal Econômico e Justiça Penal Internacional - Diretório de Pesquisa do CNPq. membro do Conselho de Parecerista da Revista CONSINTER/Juruá editora, Direito e movimento; e Interfaces científicas: humanas e sociais. Membro do Conselho Penitenciário do Estado de Sergipe. Associado pleno do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da Universidade Tiradentes. Delegado de Polícia Civil do Estado de Sergipe. Tem experiência em Direito Penal, Direito Penal Internacional, Execução Penal, Direitos Humanos e desparecimento de pessoas.

[3] Juíza do Trabalho Substituta no Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região; Pós-graduada em Direito do Trabalho e Previdenciário pela Faculdade Guanambi; Atuou como Analista Judiciária na Justiça Federal do Mato Grosso do Sul (2023-2024) e como Técnica Judiciária no Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região (2018-2023).

DRUG POLICY, GENDER, AND PENAL SELECTIVITY: DRUG TRAFFICKING AS A MECHANISM FOR THE EXPANSION OF FEMALE IMPRISONMENT

Abstract

This article analyzes female incarceration in Brazil, emphasizing the influence of drug trafficking as the primary cause of imprisonment for this demographic. Through qualitative research based on a bibliographic and documentary review, the study seeks to understand how structural and gender factors, such as poverty, labor market inequality, and emotional bonds, contribute to women's entry into criminality, presenting data that demonstrate this reality in the state of Sergipe. The results indicate that the feminization of poverty, exclusion from formal labor, and the burden of family responsibilities are among the main causes of female involvement in trafficking. Furthermore, it was observed that marital relationships play a decisive role, as many women engage in illicit activities due to the imprisonment or influence of their partners. The study concludes that not only the Brazilian penal system but also the social environment reproduces gender and class inequalities, reinforcing the need for restorative justice practices and public policies focused on prevention, social reintegration, and the adoption of alternative measures to imprisonment.

Keywords: female incarceration; feminization of poverty; restorative justice; gender relations; drug trafficking.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo surge da necessidade de um olhar crítico quanto ao tráfico de drogas como principal tipo penal que leva as mulheres ao cárcere, analisando dados tanto em nível nacional quanto no estado de Sergipe. A análise se baseia em números que demonstram que o encarceramento feminino tem crescido de forma substancial nas últimas décadas, impulsionado por políticas penais punitivistas e seletivas, que atingem de maneira desproporcional mulheres em situação de vulnerabilidade social. Esses indicadores sustentam que o tráfico de drogas é o crime mais comum entre as mulheres em situação de cárcere, representando mais da metade da população carcerária feminina, conforme demonstram dados do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Relatório de Inspeções Criminais, analisados ao longo deste artigo.

Dessa forma, o estudo justifica-se pela necessidade de analisar esse aumento e compreender de que modo o delito se entrelaça a questões de gênero, como maternidade, vulnerabilidade socioeconômica e necessidade de subsistência, especialmente nos casos em que a mulher se torna provedora do lar ou tem o companheiro também em situação de prisão. Além disso, o estudo se mostra relevante diante da escassez de pesquisas voltadas a essa realidade no contexto sergipano, o que reforça sua importância social e acadêmica.

Assim, o problema de pesquisa consiste em compreender se o tráfico de drogas, embora figure estatisticamente como principal porta de entrada das mulheres no sistema prisional, constitui causa autônoma do encarceramento feminino ou se representa consequência de vulnerabilidades estruturais de gênero, reproduzidas e aprofundadas

pela política criminal vigente.

O objetivo geral consiste em analisar os motivos pelos quais o tráfico de drogas figura como principal porta de entrada das mulheres no sistema prisional. De maneira específica, busca-se verificar a relação entre a condição socioeconômica e o cometimento do delito, inclusive durante o período de visitas a companheiros presos, com ênfase nos números do Presídio Feminino do Estado de Sergipe (PREFEM), bem como avaliar políticas públicas como caminho para mudança desse cenário.

O método utilizado é qualitativo, com pesquisa bibliográfica e documental, acompanhada da análise de dados provenientes de órgãos oficiais, orientado pelo objetivo de compreender o encarceramento feminino por tráfico de drogas à luz de fatores estruturais de gênero e vulnerabilidade socioeconômica.

A seleção envolveu artigos que abordam o tráfico de drogas realizado por mulheres e relacionam esse tráfico com questões específicas de gênero e socioeconômicas. Além disso, a análise foi complementada com relatório oficial emitido pelo Conselho Nacional de Políticas Penitenciárias (CNPCP), vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, visando maior robustez às informações.

O recorte temporal privilegiou publicações da última década, a fim de garantir a atualidade do debate e a compreensão do cenário atual. A partir desse refinamento, realizou-se análise descritiva e interpretativa, buscando identificar padrões estruturais, relações entre gênero e política criminal de drogas e possíveis caminhos de enfrentamento compatíveis com a realidade brasileira.

2 A DINÂMICA DO ENCARCERAMENTO FEMININO: EVOLUÇÃO E PREDOMINÂNCIA DO TRÁFICO DE DROGAS

A crise estrutural existente no sistema penal brasileiro, fruto de políticas de encarceramento que por sua vez acarretam superlotação das unidades prisionais e afetam, sobretudo, a parcela da população que costumeiramente é mais marginalizada, acaba por perpetuar uma desigualdade social atribuída às mulheres (Albuquerque; Castro, 2025), que se veem obrigadas a não só prover sua subsistência, como muitas vezes arcar com dívidas deixadas por companheiros presos

Essas políticas penais punitivistas podem ser ratificadas quando se olha para dados oficiais, a exemplo do Relatório de Informações Penais (RELIPEN), que demonstra que até o segundo semestre de 2024, 29.137 mulheres estavam inseridas no sistema penal brasileiro, um aumento de 8,4% em comparação ao ano anterior (Brasil, 2024a). Em Sergipe, o Relatório de Inspeção Em Estabelecimentos Penais aponta que este crescimento é quase cinco vezes maior, com aumento de 40% no mesmo período (Brasil, 2024b).

Nota-se que ao longo dos anos, o tráfico de drogas se reafirma como uma das maiores portas de entrada da população feminina no sistema carcerário, e um recorte do Ministério da Justiça e Segurança Pública feito em 2022 ratifica essa hipótese ao mostrar que 54% das mulheres inseridas no sistema prisional respondiam especificamente por esse delito, além de trazer um paralelo com a escolaridade, demonstrando que 61,6% não ultrapassava o ensino fundamental e 41,6% tinham da renda proveniente de atividades informais (Brasil, 2022).

Ainda mais recente, relatório do RELIPEN de 2024 demonstra que, das 233 mulheres em situação de cárcere em Sergipe, 125 delas também estavam inseridas no sistema prisional em decorrência do tráfico de drogas, representando aproximadamente 53,3% da população carcerária feminina do estado (Brasil, 2024a), em número que acompanha a média nacional.

Fazendo um resgate histórico, tomando como base o ano de 2014, esse número representava 43% da população carcerária em regime de cumprimento definitivo de pena no PREFEM. Embora já representasse mais do que o dobro dos crimes que apareciam na segunda e terceira colocações à época somados, respectivamente roubo e corrupção de menores (Rosendo, et al; 2018), era um quantitativo significativamente menor se comparado ao quadro atual, onde se presencia um acréscimo de 10% em uma década. O que se verifica é um agravamento da entrada no sistema carcerário pelo tráfico de drogas, o que consequentemente também tornam mais evidentes violações específicas de gênero que levam ao cometimento desse tipo penal.

Esses dados são explicados, como se verá de forma mais detalhada adiante, face à existência de clara relação entre condições socioeconômicas precárias enfrentadas por essas mulheres, como desemprego, baixo grau de escolaridade e responsabilidade familiar, que se traduz na chamada feminização da pobreza. Além disso, o tráfico no contexto feminino também pode ocorrer por meio do abastecimento de drogas durante as visitas às unidades prisionais, motivado pela necessidade de sustentar o cônjuge já inserido no cárcere ou para sua própria subsistência. Esse cenário revela uma seletividade penal que penaliza principalmente as mulheres em situação de vulnerabilidade social, perpetuando desigualdades no sistema de justiça criminal (Cortina, 2015).

Dessa forma, o tráfico não só está correlato à superlotação feminina em níveis nacional e estadual, mas também funciona como agravante de problemas sociais fora dos estabelecimentos prisionais e de problemas estruturais encontrados pelas detentas dentro das unidades.

3 AS CAUSAS ESTRUTURAIS DO ENCARCERAMENTO FEMININO

Compreender o encarceramento feminino decorrente do tráfico de drogas exige a análise das questões estruturais que conduzem ao delito, reconhecendo que seus fatores determinantes estão, em grande medida, vinculados às desigualdades sociais, econômicas e de gênero presentes na sociedade, não podendo ser reduzidos a uma escolha individual isolada. Trata-se de um fenômeno inserido em um contexto mais amplo de condições de existência marcadas pela pobreza, exclusão do mercado formal de trabalho e responsabilidades familiares desproporcionais, no qual a feminização da pobreza e a inserção precária das mulheres no mundo laboral criam um ambiente propício ao envolvimento em atividades ilícitas, especialmente no tráfico de drogas.

3.1 A feminização da pobreza e o papel do trabalho informal

Historicamente, são notórias as desigualdades sociais existentes entre homens e mulheres, que por vezes ocupam empregos menos valorizados, exercem menos cargos de chefia e recebem remuneração inferior à dos homens, ainda que desempenhem

as mesmas funções e possuam nível de escolaridade superior. Essa disparidade no mercado de trabalho reflete uma desigualdade de gênero presente em nossa sociedade, que se manifesta, dentre outros, por meio de discriminação durante os processos de contratação e promoção, agravado ante a ausência de políticas eficazes que promovam a igualdade no ambiente profissional (Duarte; Cunha, 2024).

Essa afirmação ganha robustez quando analisamos os dados oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que no censo de 2022 trouxe que embora tenha havido uma evolução, as mulheres ganham aproximadamente 21% menos do que os homens no geral, e, em determinadas áreas, a discrepância chega a 36,7% (Carneiro, 2024). Isso auxilia a entender o um dos motivos que podem ser vistos como motivador para a entrada no tráfico pelo público feminino: a assunção de certo *status* social, a aquisição de poder e respeito, a tentativa de reconhecimento por suas atitudes (Cortina, 2015).

Além dele, e aqui de forma mais evidente, a entrada está associada às dificuldades em garantir o sustento dos filhos e à exclusão do mercado de trabalho formal. Estudo feito ainda no ano de 2015 no estado de Santa Catarina mostrou que 66% das mulheres em cárcere àquela época estava em situação de desemprego ao adentrar no sistema prisional, o que reforça a compreensão de que, para a maioria das mulheres que ingressam no tráfico de drogas, a motivação central está ligada à necessidade de gerar renda para a sobrevivência (Cortina, 2015).

Trazer esse contexto histórico é importante pois mostra que pouco mudou na última década, e estudos atuais continuam apontando essas fragilidades, pois já no ano de 2024, verificamos que “As famílias em que a mulher é chefe, comparada às famílias chefiadas por um homem, apresentam maior probabilidade de situarem em condição de vulnerabilidade”. (Santos; Almeida, 2024).

Assim, o ingresso no delito de tráfico se apresenta como uma consequência direta do processo de feminização da pobreza, ou seja, da constatação de que a pobreza incide de forma mais intensa sobre as mulheres, condiciona suas trajetórias e restringe suas oportunidades sociais. É imprescindível compreender o contexto onde pobreza e o gênero se entrelaçam como fatores duplos de exclusão social e moldam a realidade dessas mulheres, sobretudo pois além de possuir ganho financeiro maior se comparado as ocupações lícitas para pessoas de baixa escolaridade, permite que essas mulheres, muitas vezes mães, permaneçam mais próximas de seus filhos (Cortina, 2015).

Logo, a entrada das mulheres no que pode ser chamado de mercado varejista de drogas é atrativo frente à possibilidade de estas seguirem exercendo atividades domésticas, mantendo o papel social atribuído ao sexo e gênero e possibilitando que elas sigam na manutenção do cuidado que lhes é atribuído socialmente (Duarte, 2023).

Outro ponto interessante é notar que a ascensão das mulheres dentro das estruturas do tráfico é um fenômeno pouco comum, fato que corrobora a afirmação de que na maioria dos casos, sua participação está vinculada à busca por subsistência familiar. Assim como ocorre no mercado de trabalho formal e lícito, essas mulheres acabam exercendo jornadas mais extensas, recebendo menor remuneração e destinando a maior parte de seus rendimentos à manutenção do lar e ao sustento dos dependentes (Duarte, 2023).

Outro dado que auxilia a compreender o tráfico como diretamente correlato a condições socioeconômicas das mulheres está na análise da escolaridade dessas

mulheres em situação de cárcere em Sergipe. Estudo realizado no ano de 2021 apontou que 57% delas (207 detentas) possuíam o ensino fundamental incompleto, 12,67% (46) o ensino médio completo e 3,85% (14) eram analfabetas. Ainda em nível estadual, se verificou que 62,77% dessas mulheres em situação de cárcere em Sergipe não alcançam o ensino fundamental completo, em número muito superior à média nacional, de 37,73% (Bispo, 2024). Esses dados chamam a atenção, pois a baixa escolaridade se relaciona diretamente às vulnerabilidades a que estão expostas em seu meio social

3.2 RELAÇÕES AFETIVAS E ENVOLVIMENTO COM O TRÁFICO

Como já visto, o envolvimento de mulheres com o tráfico de drogas, em boa parte, não decorre de uma escolha isolada ou puramente racional, estando correlata a vínculos afetivos e contextos conjugais que exercem forte influência sobre suas trajetórias de vida.

Se a feminização da pobreza está ativamente presente, ter um companheiro envolvido em atividades ilícitas também representa um fator de recorrência na inserção feminina no tráfico, sobretudo quando além do financeiro, há dependência emocional e afetiva. Nesses casos, não raramente a entrada das mulheres na criminalidade se apresenta como uma extensão do relacionamento conjugal, marcada tanto pelo desejo de proteger o parceiro quanto pela necessidade de contribuir para a subsistência familiar (Pereira; Pinto, 2024).

Neste mesmo sentido, um estudo realizado com mulheres em situação de cárcere no Complexo Penitenciário Feminino Estevão Pinto e no Centro de Referência à Gestante Privada de Liberdade, ambos no estado de Minas Gerais, mostrou que quase 60% das mulheres entrevistadas tiveram como pontapé inicial para a participação de atividades criminosas a influência masculina (Ribeiro; Martino; Duarte, 2021).

Especificamente quanto ao tráfico, é comum que as mulheres assumam tarefas de menor risco, como transporte, guarda ou venda de pequenas quantidades da droga. Isso reflete não apenas a desigualdade de gênero presente inclusive no interior das organizações criminosas, mas também a reprodução de papéis tradicionais que subordinam a mulher ao homem, mesmo em contextos ilegais. A relação afetiva se converte em um mecanismo de controle e vulnerabilização, reforçando a condição de dependência e subalternização feminina (Pereira; Pinto, 2024).

Corroborando essa perspectiva, há também o fenômeno das chamadas “mulas”, mulheres responsáveis pelo transporte de drogas inclusive para unidades prisionais, o que corrobora com o fato que boa parte delas se envolve na prática por influência direta de parceiros ou familiares, movidas por sentimentos como lealdade, amor ou coação emocional. A relação afetiva se torna uma ferramenta de manipulação dentro de um contexto de desigualdade de poder, no qual a mulher, ao buscar manter o vínculo amoroso ou garantir o sustento do lar, acaba assumindo o risco penal de atividades ilícitas (Lima, 2025).

Essa relação entre afeto e vulnerabilidade reforça a compreensão de que o encarceramento feminino por tráfico não pode ser dissociado das dimensões sociais e emocionais que envolvem a vida dessas mulheres (Lima, 2025). A conjugalidade e a dependência afetiva atuam como fatores estruturantes da seletividade penal de gênero, evidenciando que a criminalização feminina, mais do que resultado de uma decisão

autônoma, é fruto de relações sociais desiguais e de dinâmicas afetivas que reproduzem a subordinação e a exclusão (Pereira; Pinto, 2024).

4 RECONFIGURAÇÃO DA RESPOSTA PENAL: PERSPECTIVAS RESTAURATIVAS E INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A compreensão do fenômeno do encarceramento feminino, pautada nas evidências estatísticas e nas vulnerabilidades socioeconômicas e afetivas discutidas anteriormente, traz o desafio de superar a lógica meramente retributiva do sistema penal brasileiro. Diante da insuficiência do cárcere em enfrentar as causas estruturais da criminalização feminina, torna-se fundamental discutir uma reconfiguração da resposta estatal que privilegie a dignidade humana e a intersetorialidade. Nesse cenário, emergem perspectivas que buscam romper com o ciclo de exclusão, articulando o rigor da análise jurídica à sensibilidade das demandas de gênero, conforme se detalha a seguir

4.1 A Justiça restaurativa como instrumento de equidade e humanização penal

Dentre as possibilidades, está a implementação de programas de justiça restaurativa específicos para mulheres envolvidas em papéis de baixa escala no tráfico, com mediação comunitária, círculos restaurativos e oficinas voltadas à reparação de danos, reconstrução de vínculos familiares e ao fortalecimento de redes de apoio (Silva; Almeida, 2025).

Essa proposta se torna viável à medida que foi possível notar que muitas mulheres presas por tráfico ocupam papéis secundários ou de transporte e estão em situação de vulnerabilidade socioeconômica pois são mais afetadas por critérios penalmente seletivos, tornando a exigência de uma abordagem diferenciada, humanizada e restaurativa um caminho viável como ferramenta de redução do número de entrada (Silva; Almeida, 2025).

Em paralelo, deve-se buscar a revisão de práticas punitivas e da aplicação da prisão, de modo a priorizar alternativas não privativas de liberdade para mulheres em situações de tráfico de pequena escala, sobretudo quando inseridas em contexto de vulnerabilidade. A previsão do encarceramento como *ultima ratio* está presente não apenas como princípio abstrato da Constituição Federal, mas aparece explicitamente nas Regras de Bangkok, um conjunto de diretrizes e recomendações internacionais estabelecidas pela ONU na Resolução 65/229 de 21 de dezembro de 2010 em Bangkok – Tailândia, voltado especificamente ao cumprimento de pena do público feminino (ONU, 2010). Temos, nos termos da Regra 57 a previsão de tais medidas despenalizadoras:

> Regra 57:
> As provisões das Regras de Tóquio deverão orientar o desenvolvimento e a implementação de respostas adequadas às mulheres infratoras. Deverão ser desenvolvidas, dentro do sistema jurídico do Estado membro, opções específicas para mulheres de medidas despenalizadoras e alternativas à prisão e à prisão cautelar, considerando o histórico de vitimização de diversas mulheres infratoras e suas responsabilidades de cuidado.

Contudo, a implementação dessas práticas restaurativas envolve não apenas a mulher, mas uma participação coletiva, o que traz consigo certo grau de complexidade e exige uma compreensão aprofundada das barreiras sociais e culturais que afetam as mulheres. Isso significa destrinchar as relações de poder e as normas que perpetuam formas de violência simbólica e estrutural, frequentemente reproduzidas no próprio sistema de justiça criminal (Wichinheski, 2023).

Nesse contexto, a justiça restaurativa se afirma como um instrumento capaz de fomentar a equidade de gênero e apoiar a reinserção social das mulheres, contribuindo para a superação da violência e da feminização da pobreza. Essa busca pela construção de uma sociedade mais justa e igualitária depende também do incentivo ao diálogo amplo sobre igualdade de gênero e prevenção à violência, com a participação ativa de todos, inclusive dos homens que estejam inseridos naquele contexto social. Essa transformação depende, portanto, de um compromisso coletivo em enfrentar as desigualdades e promover a justiça de gênero em todas as suas dimensões (Wichinheski, 2023).

A abordagem restaurativa, inclusive, atua também para reintegrar as mulheres que porventura já estejam inseridas no cárcere, uma vez que dentre os pilares da justiça restaurativa estão o tratamento digno e respeitoso independente do cometimento do delito, algo que o difere do modelo tradicional de pena, enfatizando o diálogo e a efetiva reparação dos danos (Wichinheski, 2023).

Verificado as potencialidades da justiça restaurativa como instrumento de redução do encarceramento feminino, é necessário reconhecer que sua implementação encontra limites estruturais relevantes. A política criminal de drogas vigente no Brasil, marcada por forte viés repressivo e por critérios amplos de tipificação previstos na Lei nº 11.343/2006, tem sido apontada pela criminologia crítica como elemento central na expansão do encarceramento seletivo, incidindo de forma desproporcional sobre grupos socialmente vulneráveis (Carvalho, 2016; Batista, 2015). Nesse contexto, a simples adoção de práticas restaurativas, desacompanhada de revisão mais ampla do modelo punitivo, pode revelar-se insuficiente para enfrentar as dinâmicas que sustentam a criminalização feminina.

Além disso, há o risco de que, se aplicada de maneira acrítica, a justiça restaurativa acabe por reproduzir seletividades já existentes, alcançando apenas casos considerados de menor gravidade e mantendo intocadas as estruturas que operam a partir de marcadores de gênero, classe e raça (Mendes, 2017). Assim, sua adoção deve estar articulada a uma reavaliação da política de drogas e a uma atuação judicial comprometida com a perspectiva de gênero, sob pena de servir apenas como medida pontual, incapaz de alterar de forma significativa o cenário de encarceramento feminino no país.

4.2 Políticas públicas intersetoriais: da prevenção à reinserção social com perspectiva de gênero

Outra medida que merece atenção é a adoção de políticas públicas de prevenção e reinserção social com perspectiva de gênero, identificando mulheres vulneráveis ao recrutamento para o tráfico. Uma vez identificadas, ações combinadas de capacitação profissional, geração de renda, cuidado à maternidade e apoio psicossocial devem atuar para reduzir as causas estruturais que levam ao cometimento do delito, o fazendo em

detrimento da adoção apenas do encarceramento como resposta (Silva, Almeida, 2025), que perpetua o modelo redistributivo de pena que já se mostrou ineficaz.

Além da criação de novas políticas públicas, também é possível adaptar e ampliar o público-alvo daquelas já existentes. O Programa Estadual de Ações Integradas sobre Drogas – Rede Abraço, uma política pública implementada pelo governo do estado do Espírito Santo que promove ações de prevenção, tratamento, reinserção social e pesquisa voltadas ao enfrentamento dos problemas decorrentes principalmente do uso de álcool, mas que podem também ser extensivos a drogas ilícitas. Para isso, parte do princípio que a reintegração e reinserção social imprescinde de integração dentro do próprio governo, promovendo articulação entre as Secretarias de Saúde, Educação e Justiça, reconhecendo a complexidade social do fenômeno (Espírito Santo, 2024a).

O programa também incorpora uma perspectiva inclusiva e atenta as questões de gênero, promovendo editais e serviços voltados exclusivamente às mulheres, como o Serviço de Acolhimento Residencial Transitório Feminino, voltado para mulheres gestantes e lactantes em situação de vulnerabilidade decorrente do uso de substâncias entorpecentes. Essa iniciativa reconhece as especificidades do público feminino, considerando aspectos como maternidade, desigualdades socioeconômicas e contextos de violência de gênero (Espírito Santo, 2024b),

Assumir uma preocupação com as particularidades de gênero no enfrentamento do problema auxilia a entender e enfrentar as múltiplas vulnerabilidades que atingem as mulheres, sobretudo aquelas mais vulneráveis ao contato com drogas lícitas e ilícitas, a exemplo do que faz ao promover eventos como “A Luta das Mulheres Negras frente à Violência de Gênero” bem como na implementação de programas de educação e prevenção em comunidades (Espírito Santo, 2023).

Deste modo, o programa demonstra uma compreensão mais voltada ao enfrentamento mais articulado do fenômeno das drogas e, embora tenha um foco maior no uso do álcool, pode servir como referência para novos programas ou ampliação de seu público, pois já compreende o fenômeno da droga como questão além da segurança pública, sendo mais eficiente enfrentar como problema social e de direitos humanos.

No entanto, é preciso reconhecer que políticas públicas isoladas, ainda que sensíveis às especificidades de gênero, possuem alcance limitado quando não acompanhadas de transformações mais amplas na política criminal de drogas. O estudo criminológico demonstra que o encarceramento feminino por tráfico está inserido em uma lógica estrutural de expansão penal e de seletividade punitiva que ultrapassa a esfera administrativa e assistencial (Carvalho, 2016; Batista, 2015).

Assim, programas de prevenção e reinserção social, embora fundamentais, não são suficientes para, por si só, alterar de forma significativa o cenário de criminalização feminina, devendo ser articulados a uma revisão do modelo repressivo vigente e a uma atuação institucional comprometida com a perspectiva de gênero e com a redução das desigualdades (Mendes, 2017). Sem essa integração, corre-se o risco de que tais iniciativas operem apenas como mecanismos de compensação, incapazes de enfrentar na raiz as bases que sustentam o ingresso de mulheres no sistema prisional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo permitiu compreender que o encarceramento feminino no Brasil não pode ser explicado a partir de uma análise exclusiva do delito, mas sim verificado a partir das estruturas sociais marcadas por desigualdades de gênero, classe e oportunidades. O tráfico de drogas se consolida como principal tipo penal de ingresso das mulheres no sistema prisional e revela não uma escolha autônoma, mas um conjunto de fatores que passa por vulnerabilidades socioeconômicas, precarização do trabalho, responsabilidades familiares desproporcionais e contextos afetivos complexos, sobretudo envolvendo cônjuges já inseridos neste delito.

A feminização da pobreza assume papel central nesse cenário, na medida em que as restritas possibilidades de inserção no mercado formal, somadas à desigual divisão das tarefas de cuidado e à persistência de padrões de subalternização feminina, reduzem alternativas legítimas de subsistência. Em Sergipe, os dados analisados acompanham a tendência nacional e evidenciam não apenas o crescimento do encarceramento por tráfico na última década, mas também a expressiva incidência de baixa escolaridade entre as mulheres privadas de liberdade, elemento que reforça a correlação entre exclusão social e seletividade penal.

Observou-se, ainda, que os vínculos afetivos e conjugais desempenham papel relevante na inserção feminina no tráfico, especialmente quando associados à dependência emocional ou financeira e à tentativa de manutenção do núcleo familiar. Nesses casos, a criminalização feminina emerge como resultado de dinâmicas relacionais desiguais, que reproduzem no âmbito penal as assimetrias já presentes na esfera social.

Diante desse quadro, evidencia-se que o encarceramento feminino por tráfico está diretamente conectado a vulnerabilidades estruturais potencializadas por uma política criminal repressiva, que propicia tanto a revitimização quanto pavimenta condições para que o delito se apresente como alternativa a essas mulheres. Torna-se, portanto, imprescindível repensar este modelo, priorizando alternativas penais proporcionais e sensíveis às especificidades de gênero, bem como o fortalecimento de práticas restaurativas e políticas públicas intersetoriais que integrem educação, capacitação profissional, assistência psicossocial e proteção à maternidade.

É com base nestas mudanças e a partir de uma abordagem interseccional e comprometida com a dignidade humana que será possível enfrentar de forma efetiva o crescimento do encarceramento feminino, especialmente aquele impulsionado pelo tráfico de drogas, superando respostas meramente retributivas e avançando na construção de um sistema de justiça mais equitativo.

Sob essa perspectiva, o estudo contribui ao debate ao deslocar a análise do encarceramento feminino por tráfico de drogas de uma leitura predominantemente estatística para uma compreensão estrutural que articula política de drogas, seletividade penal e desigualdades de gênero. Ao evidenciar que o tráfico atua como mecanismo de expansão do cárcere feminino dentro de um modelo repressivo mais amplo, o estudo afirma que a redução desse fenômeno exige não apenas medidas isoladas, sob pena de tornarem-se insuficientes, mas uma revisão crítica do paradigma punitivo e a consolidação de políticas públicas orientadas pela justiça social.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, João Vitor Penha de; CASTRO, Everson Rodrigues de. Encarceramento feminino: análise do sistema carcerário feminino no brasil, sob a luz da sua ressocialização. **RevistaFT**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 140, nov. 2024. Disponível em: https://revistaft.com.br/encarceramento-feminino-analise-do-sistema-carcerario-feminino-no-brasil-sob-a-luz-da-sua-ressocializacao. Acesso em: 30 out. 2025.

ALMEIDA, Leticia Maria Souza de; DÍAZ, José Alejandro Sebastian Barrios. A Violação Dos Direitos Humanos No Sistema Penitenciário Brasileiro Diante Das Regras De Mandela: A Realidade Do Complexo Penitenciário De Pedrinhas – Maranhão. **Jornal Tribuna**, 2021. Disponível em: https://jornaltribuna.com.br/2021/11/a-violacao-dos-direitos-humanos-no-sistema-penitenciario-brasileiro-diante-das-regras-de-mandela-a-realidade-do-complexo-penitenciario-de-pedrinhas-maranhao/. Acesso em: 11 set. 2025.

BATISTA, Vera Malaguti**. O medo na cidade do Rio de Janeiro:** dois tempos de uma história. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

BISPO, Adele Caroline Santos. **Mulher, memória e narrativas jusliterárias no encarceramento feminino**. 2024. 114 f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2024. Disponível em: https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/21827/2/ADELE_CAROLINE_SANTOS_BISPO.pdf. Acesso em: 30 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Relatório de inspeção em estabelecimentos penais:** Presídio Feminino (PREFEM) de Nossa Senhora do Socorro-SE, 2024, 2024b

BRASIL**.** Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Relatórios - SISDEPEN**. RELIPEN 2º Semestre de 2024. 2024a. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios. Acesso em: 11 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Senad discute situação de mulheres encarceradas no contexto de drogas no Brasil**, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/senad-discute-situacao-de-mulheres-encarceradas-no-contexto-de-drogas-no-brasil?. Acesso em: 10 out. 2025.

CARNEIRO, Lucianne. IBGE: Desigualdade salarial entre homens e mulheres cai, mas elas ainda ganham 21,1% a menos que eles. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, 08 mar. 2024. Disponível em: https://valor.globo.com/brasil/noticia/2024/03/08/ibge-desigualdade-salarial-entre-homens-e-mulheres-cai-mas-elas-ainda-ganham-211percent-a-menos-que-eles.ghtml. Acesso em: 31 out. 2025.

CARVALHO, Salo de. **A política criminal de drogas no Brasil:** estudo criminológico e dogmático da Lei 11.343/06. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

CORTINA, Mônica Ovinski de Camargo. Mulheres e tráfico de drogas: aprisionamento e criminologia feminista. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, 23(3): 406, p. 761-778. setembro-dezembro/2015. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ref/a/PQPcqNq4NR9TCkk3tNmvP5c/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 05 out. 2025.

DUARTE, Joana das Flores. Mulheres presas e mercados de drogas: efeitos da crise global capitalista. **SER Social**, Brasília, v. 25, n. 53, 2023. DOI: 10.26512/ser_social.v25i53.35861. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/35861. Acesso em: 29 out. 2025.

DUARTE, Daniela Miranda; CUNHA, Regiane Pereira Silva da. A feminização da pobreza e a precarização do trabalho da mulher. **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas**, Florianopolis, Brasil, v. 9, n. 2, 2024. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2525-9881/2023.v9i2.10018. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/revistadspp/article/view/10018. Acesso em: 29 out. 2025.

LIMA, Laísa Dannielle Feitosa. Mulher e tráfico: a afetividade presente nas motivações para o envolvimento de mulheres no tráfico de drogas. **Anais do evento da UFAL**, 2025. Disponível em: https://evento.ufal.br/anaisreaabanne. Acesso em: 30 out. 2025.

MENDES, Soraia da Rosa. **Criminologia feminista**: novos paradigmas. São Paulo: Saraiva, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. **Resolução 65/229**: Regras de Bangkok. 21 dez. 2010. Disponível em: https://docs.un.org/en/A/RES/65/229. Acesso em: 25 set. 2025.

PEREIRA, Ellen Alice da Silva; PINTO, Ellen Cristina da Silva. A influência do companheiro no crime de tráfico de drogas praticado por mulheres privadas de liberdade. **RevistaFT**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 140, nov. 2024. Disponível em: https://revistaft.com.br/a-influencia-do-companheiro-no-crime-de-trafico-de-drogas-praticado-por-mulheres-privadas-de-liberdade. Acesso em: 30 out. 2025.

RIBEIRO, Ludmila; MARTINO, Natalia; Duarte, Thais Lemos. Antes das grades: perfis e dinâmicas criminais de mulheres presas em Minas Gerais. **Revista Sociedade e Estado** – Volume 36, Número 2, Maio/Agosto, 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/se/a/mSLsJZdthfb3wynZTTrkQqs/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 30 out. 2025.

WICHINHESKI, Lavinia Rico. Mulheres no cárcere: Violência doméstica, tráfico de drogas e justiça restaurativa. **Revista De Direito E Gestão De Conflitos**, v. 1 n. 1, p. 61-81, 2025. Disponível em: https://www.revistadgc.org/index.php/rdgc/article/view/7/4. Acesso em: 30 out. 2025.

SILVA, Eliane Maria Arcanjo da; ALMEIDA, Suenya Talita de. Justiça restaurativa e encarceramento feminino por tráfico de drogas: desafios e possibilidades. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S. l.], p. 21–272, 2025. Disponível em: https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/19705. Acesso em: 30 out. 2025.

ESPÍRITO SANTO. **Observatório Capixaba de Informações sobre Drogas – OCID.** Governo anuncia abertura de edital para o primeiro serviço de acolhimento residencial feminino do estado. Vitória: OCID, 2024b. Disponível em: https://ocid.es.gov.br/Notícia/governo-anuncia-abertura-de-edital-para-o-primeiro-servico-de-acolhimento-residencial-feminino-do-estado. Acesso em: 30 out. 2025.

ESPÍRITO SANTO. **Observatório Capixaba de Informações sobre Drogas – OCID.** Rede Abraço sedia evento sobre a luta das mulheres negras contra a violência de gênero. Vitória: OCID, 2023. Disponível em: https://ocid.es.gov.br/Notícia/rede-abraco-sedia-evento-sobre-a-luta-das-mulheres-negras-contra-a-violencia-de-genero. Acesso em: 30 out. 2025.

ESPÍRITO SANTO. **Secretaria de Estado de Governo – SEG.** Programa Estadual de Ações Integradas sobre Drogas – Rede Abraço. Vitória: Governo do Estado do Espírito Santo, 2024a. Disponível em: https://seg.es.gov.br/Media/Seg/Arquivos/PROGRAMA%20REDE%20ABRAÇO%202023-2026.pdf. Acesso em: 30 out. 2025.

Histórico
Recebido em: 26 fev. 2026. Aprovado em: 07 nov. 2026. Publicado em: 23 nov. 2026

E-ISSN: 2595-7414
Revista Brasileira de Direito Social - RBDS, Belo horizonte, v. 9, n. 4, p. 18-30, 2026

[artigo oriiginal]

A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 120, DE 2022, E A NOVA POSSIBILIDADE DE APOSENTADORIA ESPECIAL POR CATEGORIA PROFISSIONAL AOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS

Emily Melo[1]

Resumo

O presente artigo tem por finalidade analisar os aspectos previdenciários introduzidos pela Emenda Constitucional n.º 120, de 5 de maio de 2022, a qual promoveu relevantes alterações no art. 198 da Constituição Federal. Dentre as inovações, destaca-se a inclusão do § 10, que assegura o direito à aposentadoria especial aos agentes comunitários de saúde e aos agentes de combate às endemias, em razão dos riscos inerentes às atividades por eles desempenhadas. Cumpre observar que a aposentadoria especial por categoria profissional foi extinta com a edição da Lei n.º 9.032, de 28 de abril de 1995. Desde então, no âmbito do Regime Geral de Previdência Social, deixou-se de admitir o enquadramento profissional automático, passando-se a exigir a comprovação da efetiva exposição do segurado a agentes nocivos de natureza física, química ou biológica, conforme as normas regulamentares. Tal vedação foi posteriormente reforçada pela Emenda Constitucional n.º 103, de 13 de novembro de 2019, especialmente no art. 201, § 1º, II, da Constituição Federal. Nesse contexto, o artigo objetiva apresentar a evolução normativa sobre a matéria a fim de demonstrar que não há antinomia entre os dispositivos constitucionais mencionados. Sustenta-se, com base em pesquisa doutrinária e jurisprudencial, que o art. 198, § 10, por se tratar de norma específica e expressa, deve prevalecer sobre a norma geral prevista no art. 201, § 1º, II, da Constituição Federal, sendo aplicável, aos agentes comunitários de saúde e aos agentes de combate às endemias, um regime jurídico que se aproxima do critério de enquadramento por categoria profissional.

Palavras-chave: Direito previdenciário. EC nº 120/2022. Aposentadoria especial. Agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias Antinomia. Inexistência.

CONSTITUTIONAL AMENDMENT Nº 120, OF 2022, THE NEW POSSIBILITY OF SPECIAL RETIREMENT BY PROFESSIONAL CATEGORY FOR COMMUNITY HEALTH AGENTS AND AGENTS FOR COMBATING ENDEMIC DISEASES

Abstract

This article aims to analyze the social security aspects introduced by Constitutional

[1] Possui graduação em Direito pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR. Especialização em Direito Público pela Escola da Magistratura do Estado do Ceará - ESMECE; Especialização em Direito da Seguridade Social pela LEGALE. É Procuradora do Município de Curitiba. As pesquisas estão voltadas para os Direitos Sociais e os Direitos Humanos na perspectiva de equidade de gênero.

Amendment No. 120, of May 5, 2022, which brought significant changes to Article 198 of the Federal Constitution. Among the innovations, special emphasis is given to the inclusion of paragraph 10, which guarantees the right to special retirement to community health agents and endemic disease control agents, due to the risks inherent in the activities they perform.It should be noted that special retirement based on professional category was abolished by Law No. 9,032, of April 28, 1995. Since then, within the scope of the General Social Security Regime, automatic professional classification has no longer been admitted, requiring instead proof of the insured worker's effective exposure to harmful physical, chemical, or biological agents, in accordance with regulatory standards. This prohibition was later reinforced by Constitutional Amendment No. 103, of November 13, 2019, especially in Article 201, paragraph 1, item II, of the Federal Constitution. In this context, the article seeks to present the normative evolution of the subject in order to demonstrate that there is no antinomy between the constitutional provisions mentioned. Based on doctrinal and case law research, it is argued that Article 198, paragraph 10, as a specific and explicit rule, should prevail over the general rule set forth in Article 201, paragraph 1, item II, of the Federal Constitution, making applicable to community health agents and endemic disease control agents a legal regime similar to that of professional category-based classification.

Keywords: Social Security Law. EC nº 120/2022. Special Retirement. Community Health Agents and Endemic Disease Control Agents. Antinomy. Non-existence.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como questão norteadora o estudo das regras previdenciárias introduzidas pela Emenda Constitucional (EC) nº 120, de 5 de maio de 2022, que instituiu a aposentadoria especial para os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias. Referida Emenda promoveu alterações substanciais no art. 198 da Constituição Federal, dispositivo fundamental para a organização do Sistema Único de Saúde (SUS).

Dentre as modificações introduzidas, destaca-se a inclusão do § 10, que conferiu expressamente o direito à aposentadoria especial a esses profissionais, em razão dos riscos inerentes às funções desempenhadas. Ao vincular a concessão do benefício aos riscos intrínsecos da atividade, o texto constitucional reconhece a natureza potencialmente nociva das funções exercidas por essas categorias.

O texto constitucional dispõe:

> Art. 198.
> [...]
> § 10. Os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias terão também, em razão dos riscos inerentes às funções desempenhadas, aposentadoria especial e, somado aos seus vencimentos, adicional de insalubridade.

Sob o ponto de vista previdenciário, essa previsão fortalece a tese de reconhecimento da aposentadoria especial com base na função exercida, mitigando a exigência de comprovação individualizada da exposição a agentes nocivos, característica do modelo previdenciário adotado após a Lei nº 9.032, 28 de abril de 1995.

A questão central enfrentada neste estudo consiste em verificar se há antinomia normativa entre o art. 198, § 10, e o art. 201, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, especialmente após as alterações promovidas pela EC nº 103, de 13 de novembro de 2019. Defende-se a inexistência de conflito, sustentando-se que o dispositivo inserido pela EC nº 120/2022 possui natureza especial e excepciona a regra geral vedatória do enquadramento por categoria profissional, que dispõe:

> Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a: [...]
> **§ 1º** É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios, ressalvada, nos termos de lei complementar, a possibilidade de previsão de idade e tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria exclusivamente em favor dos segurados: [...]
> **II** – cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou à associação desses agentes, **vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação.**

Adota-se o método dedutivo, com pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial, voltada à análise da legislação previdenciária e constitucional pertinente, bem como da interpretação conferida pelos tribunais ao tema.

2 EVOLUÇÃO NORMATIVA DA APOSENTADORIA ESPECIAL POR CATEGORIA PROFISSIONAL

O enquadramento por categoria profissional constituiu, em determinado período da história previdenciária brasileira, uma das formas de reconhecimento da atividade especial, seja para a concessão da aposentadoria especial propriamente dita, seja para a conversão do tempo de serviço especial em tempo comum para fins de aposentadoria por tempo de contribuição (Amado, 2022).

No que concerne ao reconhecimento das atividades exercidas em condições especiais, é fundamental sublinhar que o tempo de serviço é regido pela legislação vigente à época em que a atividade foi efetivamente desempenhada, passando a integrar, como direito adquirido, o patrimônio jurídico do trabalhador. Trata-se, portanto, de um enquadramento que se baseia na presunção da especialidade da atividade, em conformidade com a disciplina legal em vigor no momento da prestação do serviço (Goes, 2022).

Desse modo, uma vez que o serviço foi prestado sob a égide de uma legislação que o amparava, o segurado adquire o direito à contagem desse tempo como especial, bem como à comprovação das condições de trabalho na forma então exigida, não se admitindo a aplicação retroativa de uma lei nova que venha a estabelecer restrições à admissão do tempo de serviço especial. Em termos mais simples, para os períodos anteriores às modificações legislativas, bastava a comprovação do exercício de determinada atividade para que o tempo fosse reconhecido como especial.

Considerando a sucessão de diplomas legais que disciplinaram a matéria, faz-se necessário apresentar a evolução normativa da aposentadoria especial. Esta foi originalmente instituída pela Lei nº 3.807, de 1960, a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), e regulamentada pelo Decreto nº 87.374, de 1982.

Inicialmente, era concedida ao segurado que contasse com, no mínimo, 50 anos de idade e 15 anos de contribuição, exigindo-se que o trabalho fosse exercido por, pelo menos, 15, 20 ou 25 anos em serviços considerados, por Decreto do Poder Executivo, penosos, insalubres ou perigosos, conforme o artigo 31 da LOPS. Posteriormente, a Lei nº 5.440-A, de 1968, alterou essa disposição, suprimindo o requisito de idade mínima de 50 anos. A Lei nº 8.213, de 1991, por sua vez, nos artigos 57 e 58, regulamentou a aposentadoria especial de forma mais detalhada.

Nesse período, era possível o reconhecimento da especialidade do trabalho mediante a comprovação do exercício de atividade prevista como especial nos decretos regulamentadores e/ou na legislação específica, ou, ainda, quando demonstrada a sujeição do segurado a agentes nocivos por qualquer meio de prova. Contudo, para os agentes nocivos ruído e calor/frio, a mensuração de seus níveis por meio de perícia técnica, documentada nos autos ou informada em formulário emitido pela empresa, era indispensável para verificar a nocividade dos agentes envolvidos.

É crucial destacar que determinadas categorias profissionais estavam elencadas como especiais em virtude da própria atividade exercida pelo trabalhador, o que gerava uma presunção legal de exercício profissional em condições ambientais agressivas ou perigosas. Nesses casos, o reconhecimento do tempo de serviço especial não dependia da exposição efetiva e individualizada aos agentes nocivos. Essa presunção legal de especialidade perdurou até o advento da Lei nº 9.032, de 28 de abril de 1995.

Após a edição da Lei nº 9.032, de 1995, o enquadramento por categoria profissional foi definitivamente extinto e passou a ser necessária a comprovação da efetiva exposição aos agentes nocivos à saúde ou à integridade física, de forma permanente, não ocasional nem intermitente, por qualquer meio de prova, considerando-se suficiente a apresentação de formulário-padrão preenchido pela empresa, sem a exigência de embasamento em laudo técnico.

A partir de 06 de março de 1997, data da entrada em vigor do Decreto nº 2.172/97, que regulamentou as disposições introduzidas no art. 58 da Lei de Benefícios pela Medida Provisória nº 1.523/96 (convertida na Lei nº 9.528/97), passou-se a exigir, para reconhecimento de tempo de serviço especial, a comprovação da efetiva sujeição do segurado a agentes agressivos, por meio da apresentação de formulário preenchido pela empresa, com base em laudo técnico de condições ambientais do trabalho (LTCAT), expedido por engenheiro de segurança do trabalho ou médico do trabalho. Assim, o artigo 58 da Lei nº 8.213, de 1991, teve sua redação alterada, com a inclusão dos parágrafos

1º, 2º, 3º e 4º, que estabeleceram:

> "Art. 58. A relação dos agentes nocivos químicos, físicos e biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física considerados para fins de concessão da aposentadoria especial de que trata o artigo anterior será definida pelo Poder Executivo.
> § 1º A comprovação da efetiva exposição do segurado aos agentes nocivos será feita mediante formulário, na forma estabelecida pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, emitido pela empresa ou seu preposto, com base em laudo técnico de condições ambientais do trabalho expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho.
> § 2º Deverão constar do laudo técnico referido no parágrafo anterior informação sobre a existência de tecnologia de proteção coletiva que diminua a intensidade do agente agressivo a limites de tolerância e recomendação sobre a sua adoção pelo estabelecimento respectivo.
> § 3º A empresa que não mantiver laudo técnico atualizado com referência aos agentes nocivos existentes no ambiente de trabalho de seus trabalhadores ou que emitir documento de comprovação de efetiva exposição em desacordo com o respectivo laudo estará sujeita à penalidade prevista no art. 133 desta Lei.
> § 4º A empresa deverá elaborar e manter atualizado perfil profissiográfico abrangendo as atividades desenvolvidas pelo trabalhador, e fornecer a este, quando da rescisão do contrato de trabalho, cópia autêntica deste documento [...]."

A partir dessas alterações, tornou-se imperativa a demonstração da efetiva exposição, de forma permanente, não ocasional nem intermitente, a agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física, por qualquer meio de prova. Considerava-se suficiente, para tanto, a apresentação de formulário-padrão preenchido pela empresa, sem a exigência de embasamento em laudo técnico, ressalvados os agentes nocivos ruído e calor, em relação aos quais a realização de perícia técnica era imprescindível.

Em 1º de janeiro de 2004, o Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) tornou-se, portanto, um documento indispensável para a comprovação do período cuja especialidade fosse postulada, conforme o artigo 148 da Instrução Normativa nº 99 do INSS, publicada no Diário Oficial da União de 10 de dezembro de 2003.

Assim, o PPP, instituído pelo artigo 58, § 4º, da Lei nº 9.528/97, é um documento que retrata as características do trabalho do segurado e contém a identificação do engenheiro ou perito responsável pela avaliação das condições de trabalho, sendo apto para comprovar o exercício de atividades em condições especiais, fazendo as vezes do laudo técnico.

Em outras palavras, o PPP registra a trajetória profissional do trabalhador, abrangendo dados administrativos e resultados de monitoramento biológico, ao longo de todo o período em que exerceu atividades na empresa, sendo essencial para a análise do direito à aposentadoria especial.

A aposentadoria especial, benefício previdenciário destinado aos trabalhadores expostos a agentes nocivos à saúde ou à integridade física durante a execução de suas

atividades, passou por significativas alterações com a promulgação da EC nº 103/2019. Referida reforma representou um endurecimento dos critérios de concessão do benefício, especialmente no que se refere à exigência de idade mínima.

Entretanto, iniciativas como a Proposta de Emenda à Constituição nº 14/2021 (PEC 14/21) indicam a possibilidade de revisões legislativas voltadas à ampliação do acesso a esse benefício. A proposta, já aprovada pela Câmara dos Deputados, em dois turnos de votação, foi encaminhada para o Senado. Prevê a concessão de aposentadoria especial aos agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias que reconhece a natureza insalubre de suas atividades, a PEC estabelece que, após 25 anos de efetivo exercício em funções de campo relacionadas às suas atribuições, esses profissionais façam jus à aposentadoria com proventos integrais.

3 APOSENTADORIA DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E DOS AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS

Antes da vigência da EC nº 103/2019, a concessão de aposentadoria especial pressupunha o cumprimento dos seguintes requisitos: a comprovação de tempo de trabalho permanente, não ocasional nem intermitente, durante o período mínimo de quinze, vinte ou vinte e cinco anos, conforme a atividade laborativa; a comprovação de efetiva exposição aos agentes nocivos (químicos, físicos ou biológicos) pelo período equivalente ao exigido para a concessão do benefício; e, para fins de carência, a comprovação de um mínimo de 15 anos de contribuição (180 contribuições mensais), nos termos do artigo 25, inciso II, da Lei nº 8.213/91, ou período menor se a filiação ao RGPS foi anterior a 24 de julho de 1991, conforme tabela do artigo 142 da Lei nº 8.213/91.

A partir da vigência da EC nº 120/2022, foi determinado que os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias terão também, em razão dos riscos inerentes às funções desempenhadas, aposentadoria especial. A introdução do § 10 ao artigo 198 da Constituição Federal, com a redação já citada, estabeleceu, assim, que esses profissionais têm direito a receber adicional de insalubridade, bem como o direito à aposentadoria especial.

Embora a EC nº 120/2022 não especifique, a previsão de uma aposentadoria diferenciada para esses trabalhadores ocorre em grande parte em virtude da exposição a agentes biológicos (vírus, fungos, bactérias, protozoários, etc.) e agentes químicos. A comprovação da exposição aos agentes nocivos se dá por meio do PPP. Ademais, o LTCAT e o Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA), elaborados pela instituição ou entidade empregadora à qual o trabalhador está vinculado, constituem importantes instrumentos técnicos de apoio. Embora não sejam documentos de apresentação obrigatória, podem contribuir significativamente para a demonstração das condições especiais de trabalho.

A EC nº 120/2022, portanto, reintroduziu uma nova possibilidade de aposentadoria especial por categoria profissional. A EC nº 103/2019 introduziu o § 4º-C no artigo 40 da Constituição Federal, que, ao final, veda expressamente o reconhecimento de atividade especial por categoria profissional:

> "Art. 40.
> [...]
> § 4º-C. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação."

Essa vedação não se aplica apenas aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos, mas também aos segurados do RGPS, conforme o artigo 201, § 1º, II, da Constituição Federal, já citado. E mesmo nas regras transitórias e de tranição instituídas pela EC nº 103/2019, a vedação é reiterada:

> "Art. 10. [...]
> § 2º II - o servidor público federal cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, aos 60 (sessenta) anos de idade, com 25 (vinte e cinco) anos de efetiva exposição e contribuição, 10 (dez) anos de efetivo exercício de serviço público e 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria;
> [...]
> Art. 19.
> [...]
> § 1º I - aos segurados que comprovem o exercício de atividades com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, durante, no mínimo, 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, nos termos do disposto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, quando cumpridos: [...]
> Art. 21. O segurado ou o servidor público federal que se tenha filiado ao Regime Geral de Previdência Social ou ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional cujas atividades tenham sido exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, desde que cumpridos, no caso do servidor, o tempo mínimo de 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público e de 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria, na forma dos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, poderão aposentar-se quando o total da soma resultante da sua idade e do tempo de contribuição e o tempo de efetiva exposição forem, respectivamente, de:
> [...]
> § 3º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cujas atividades sejam exercidas com efetiva

> exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, na forma do § 4º-C do art. 40 da Constituição Federal, as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social."

É crucial atentar para o fato de que a EC nº 120/2022 foi promulgada na vigência da EC nº 103/2019. Ou seja, é cristalina a intenção do Poder Constituinte derivado em reconhecer o direito dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias à Aposentadoria Especial por categoria profissional, transpondo os limites impostos pela EC nº 103/2019 para estas categorias profissionais.

A redação da EC nº 120/2022 não deixa dúvidas de que o reconhecimento da atividade especial para estas categorias profissionais acontecerá pelo desempenho do cargo ou emprego público em razão dos riscos inerentes às funções desempenhadas. Assim, a partir do momento em que o segurado entra em exercício no cargo ou emprego público de Agente Comunitário de Saúde ou de Agente de Combate às Endemias, ele faz jus ao reconhecimento da aposentadoria especial por categoria profissional. E não se trata de contrariedade ao texto constitucional, mas, sim, de uma exceção à regra. A restrição imposta pela EC nº 103/2019 é uma regra, e o novo texto constitucional trazido pela EC nº 120/2022 estabeleceu uma exceção expressa a essa regra.

Sabe-se que as funções dos agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias, ainda que tenham como linha precípua de atuação o esclarecimento e a verificação das condições sanitárias da população, envolvem o contato direto com pacientes e ambientes que podem expô-los a agentes infectocontagiosos, bem como a outros riscos biológicos e químicos.

Neste raciocínio, é notório que a função de agente comunitário de saúde coloca os trabalhadores em contato direto com diversos tipos de doenças, expondo-os a riscos variados, potencialmente causadores de danos à saúde. Quando se pondera especificamente sobre agentes biológicos, os conceitos de habitualidade e permanência são distintos daqueles utilizados para outros agentes nocivos, pois o que se protege não é o tempo de exposição contínua, mas sim o risco inerente à exposição. Ou seja, ainda que a exposição ao agente biológico não perdure por toda a jornada de trabalho, bastaria um único contato com o agente infeccioso para que o risco de prejuízo à saúde do trabalhador se torne permanente, de modo a caracterizar a especialidade do trabalho.

Com base nesse entendimento, observa-se que já existem decisões que aplicam de forma direta a EC nº 120/2022, reconhecendo o direito à aposentadoria especial em razão da função exercida pelos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias, independentemente de regulamentação infraconstitucional.

Um exemplo é o seguinte julgado:

> ABONO DE PERMANÊNCIA. AGENTE DE ENDEMIA. APOSENTADORIA ESPECIAL. FUNASA. UNIÃO. EC Nº 120/22. RECURSO DESPROVIDO. SENTENÇA MANTIDA. 1. A prova dos autos demonstra que o au-

tor exerce a função de agente de endemias desde a década de 1980, exercendo suas atividades na FUNASA e posteriormente no Ministério da Saúde. 2. Sobre o tema a jurisprudência é pacífica, conforme julgado abaixo transcrito, cujos fundamentos adoto como razão de decidir: "... 2. Trata-se de apelações interpostas pela União e a FUNASA em face de sentença que julgou procedentes os pedidos que objetivavam (i) aposentadoria especial e (ii) abono de permanência em serviço. ... 7. O § 4º do art. 40 da CF/88 estabeleceu que: "É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º. Entretanto, a aplicação de tal disposição constitucional necessitava de regulamentação por lei complementar específica. 8. Diante da omissão do Poder Legislativo em editar a lei complementar para disciplinar o direito à aposentadoria especial do servidor público, o e. STF, após apreciar a matéria, aprovou o enunciado da Súmula Vinculante n. 33 em 09/04/2014, no sentido de que "aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III, da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica." 9. Após a conclusão do julgamento do RE n. 1014286 (Tema 942), ocorrido em 21/08/2020, se assentou ainda a possibilidade de conversão do tempo de serviço especial em comum para os servidores públicos até a edição da Emenda Constitucional n. 103/2019, em razão da previsão de adoção de requisitos e critérios diferenciados para a jubilação daquele enquadrado na hipótese prevista no então vigente inciso III do § 4º do art. 40 da CF/88. 10. Como assentado pelo STF, a norma constitucional carente de regulamentação garante ao servidor o direito à aposentadoria especial e também a conversão do tempo de serviço especial para fins de aposentadoria comum, desde que devidamente comprovadas às condições especiais do trabalho. ... 12. A parte autora exerce atividade no combate endemias, enquadrada no código 1.2.6 do Decreto n. 53.831/64 e nos códigos 1.2.6 e 1.2.10 do Decreto n. 83.080/79, por exposição a substâncias prejudiciais à saúde contidas em inseticidas e pesticidas, praguicidas, hidrocarbonetos e outros composto do carbono e defensivos organoclorados, de modo habitual e permanente, não ocasional e nem intermitente. ... 13. Por força do art. 40, § 19, da CF/88, o servidor que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência. 14. Nesse passo, após implemento dos requisitos necessários à aposentação, caso o servidor tenha interesse em permanecer exercendo suas atividades, possuem direito à percepção do abono de permanência, conforme jurisprudência do e. Supremo Tribunal Federal. 15. É legítimo o pagamento do abono de permanência previsto no art. 40, § 19, da Constituição Federal ao servidor público que opte por permanecer em atividade após o preenchimento dos requisitos para a concessão da aposentadoria voluntária especial (art. 40, § 4º, da Carta Magna). (ARE 954408, Rel. Min. Teori Zavascki). No mesmo sentido: (TRF4, AC 5009110-66.2018.4.04.7110, Terceira Turma, Relatora Vâ-

> nia Hack De Almeida, juntado aos autos em 17/03/2021). 16. Honorários advocatícios majorados a um ponto percentual sobre o valor arbitrado na origem, conforme previsão do art. 85, §11, do CPC/2015. 17. Apelações improvidas." (AC 1035037-81.2020.4.01.3500, JUIZ FEDERAL FAUSTO MENDANHA GONZAGA, TRF1 - PRIMEIRA TURMA, PJe 11/09/2024 PAG.) 3. A Emenda Constitucional nº 120/2022 trouxe uma inovação, ao dispor que o agente comunitário de saúde e o agente de combate às endemias tem direito à essa espécie de benefício. 4. Apelação desprovida. Sentença mantida.

Este julgado reconhece expressamente que a EC nº 120/2022 garante o direito à aposentadoria especial aos agentes de saúde e de endemias, reforçando o caráter autoaplicável da norma constitucional. Ainda que não trate expressamente da dispensa do PPP ou LTCAT, a decisão mantém a sentença concessiva do benefício, evidenciando a valorização da norma constitucional como fundamento suficiente para o reconhecimento do direito.

Por outro lado, há uma interpretação mais restritiva, segundo a qual a EC nº 120/2022 não dispensa a comprovação das condições especiais, mas apenas reforça a proteção previdenciária da categoria, mantendo a necessidade de demonstração da efetiva exposição a agentes nocivos, nos termos da EC nº 103/2019.

Tal entendimento é ilustrado no seguinte julgado:

> APELAÇÃO CÍVEL (198) nº 0001196-94.2023.8.17.3220 APELANTE: MARIA DO SOCORRO ANGELIM APELADO(A): MUNICÍPIO DE SALGUEIRO Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. APOSENTADORIA ESPECIAL. ART. 40, § 4º-C, CF/88. ART. 198, § 10, CF/88 (EC 120/2022). SÚMULA VINCULANTE Nº 33/STF. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DAS CONDIÇÕES ESPECIAIS. LEI MUNICIPAL Nº 1.646/2008 DE SALGUEIRO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO. 1. Apelação Cível interposta por Agente Comunitária de Saúde contra sentença que julgou improcedente seu pedido de concessão de aposentadoria especial, fundamentada na ausência de laudo pericial emitido pela Junta Médica Municipal, requisito probatório exigido pelo art. 9º da Lei Municipal nº 1.646/2008 de Salgueiro para comprovação das condições especiais de trabalho. Apelante alega direito com base na CF/88 (arts. 40, §4º-C e 198, §10), SV 33/STF, sustenta a suficiência de LTCAT obtido em processo trabalhista e argumenta omissão administrativa do Município. 2. A questão central consiste em definir se o Laudo Técnico das Condições Ambientais do Trabalho (LTCAT), elaborado por engenheiro de segurança do trabalho e obtido como prova emprestada, é suficiente para comprovar a exposição da servidora municipal a condições especiais de trabalho para fins de aposentadoria especial, suprindo a exigência expressa do art. 9º da Lei Municipal nº 1.646/2008, que determina a necessidade de laudo pericial emitido pela Junta Médica do Município. 3. A concessão de

aposentadoria especial a servidor público municipal vinculado a Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) submete-se às normas constitucionais (art. 40, § 4º-C; art. 198, § 10; SV 33) e, precipuamente, à legislação específica do ente federativo que regulamenta o benefício e os meios de prova. 4. A Lei nº 1.646/2008 do Município de Salgueiro estabelece, em seu art. 9º, como condição para o reconhecimento da insalubridade ou periculosidade (aplicável à análise da aposentadoria especial), a emissão de laudo pericial pela Junta Médica do Município, após inspeção do local de trabalho e das atividades desempenhadas. O laudo pericial exigido pela lei municipal possui natureza específica e deve ser emitido pelo órgão nela designado (Junta Médica Municipal), não se confundindo com o LTCAT, que, embora relevante, atende a outros propósitos e normativas (trabalhista/RGPS) e não supre a exigência formal da legislação do RPPS local. 5. A apresentação de prova diversa daquela expressamente exigida pela norma municipal específica impede o reconhecimento do direito pleiteado, pois a Apelante não se desincumbiu do ônus de comprovar o fato constitutivo de seu direito (art. 373, I, CPC) na forma determinada pela lei aplicável ao seu vínculo estatutário e previdenciário. 6. A autonomia do ente municipal para legislar sobre seu RPPS e estabelecer os procedimentos para a concessão de benefícios, amparada pelo princípio da legalidade administrativa (art. 37, caput, CF/88), impõe a observância da exigência probatória específica contida no art. 9º da Lei Municipal nº 1.646/2008. A aplicação da Súmula 33/STF e da EC 120/2022 não afasta tal exigência procedimental local. 7. Recurso de apelação não provido. Decisão unânime. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos os presentes autos da Apelação Cível nº 0001196-94.2023.8.17.3220, ACORDAM os Desembargadores integrantes da 3ª Câmara de Direito Público deste e. Tribunal de Justiça, em sessão desta data, à unanimidade, em negar provimento ao recurso de apelação, nos termos do relatório, voto constantes dos autos, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. Recife, data da certificação digital. Des. Luiz Carlos de Barros Figueirêdo Relator Proclamação da decisão: À unanimidade de votos, negou-se provimento ao recurso, nos termos do voto da Relatoria. Magistrados: [ANTENOR CARDOSO SOARES JUNIOR, LUIZ CARLOS DE BARROS FIGUEIREDO, WALDEMIR TAVARES DE ALBUQUERQUE FILHO] RECIFE, 12 de maio de 2025 Magistrado

Neste precedente, o Tribunal de Justiça de Pernambuco enfatiza que, embora a EC nº 120/2022 reforce o direito à aposentadoria especial, a concessão do benefício continua condicionada à comprovação das condições especiais de trabalho, conforme as regras do regime previdenciário local.

Assim, verifica-se que o tema ainda se encontra em consolidação jurisprudencial, havendo divergência entre as cortes quanto à autoaplicabilidade da EC nº 120/2022 e à dispensa de comprovação técnica da exposição.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da análise desenvolvida ao longo deste artigo, conclui-se que a hipótese científica central se refere à existência de antinomia entre o artigo 198, § 10, e o artigo 201, § 1º, inciso II, da Constituição Federal que deve ser respondida negativamente. Não se verifica conflito normativo, mas sim uma relação de especialidade entre os dispositivos constitucionais.

O § 10 do artigo 198, introduzido pela EC nº 120/2022, consubstancia norma específica e expressa, que reconhece o direito à aposentadoria especial aos agentes comunitários de saúde e aos agentes de combate às endemias, em razão dos riscos inerentes às funções por eles desempenhadas. Trata-se de exceção constitucional legítima à regra geral estabelecida pelo artigo 201, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, incluído pela EC nº 103/2019, que veda o enquadramento da atividade especial por categoria profissional.

A promulgação da EC nº 120/2022 já sob a vigência da reforma previdenciária de 2019 evidencia a intenção clara do Poder Constituinte derivado de conferir tratamento jurídico diferenciado a essas categorias profissionais, reconhecendo a natureza peculiar e o elevado grau de exposição a riscos biológicos e químicos inerentes às atividades desempenhadas no âmbito do SUS.

Todavia, a análise da jurisprudência revela que a aplicação prática da norma constitucional ainda se encontra em processo de consolidação. Enquanto parte dos julgados reconhece o caráter autoaplicável da EC nº 120/2022, admitindo o enquadramento da atividade especial com base na função exercida, outros precedentes mantêm a exigência de comprovação técnica individualizada, à luz das regras gerais dos regimes previdenciários, especialmente no âmbito dos regimes próprios de previdência social.

Esse cenário evidencia que o debate permanece aberto, demandando maior amadurecimento doutrinário e jurisprudencial, bem como eventual regulamentação infraconstitucional que assegure a efetividade da norma constitucional e a uniformização de sua aplicação. Ainda assim, sustenta-se que a interpretação sistemática e teleológica da Constituição Federal conduz ao reconhecimento da aposentadoria especial aos agentes comunitários de saúde e aos agentes de combate às endemias como decorrência direta do texto constitucional, em consonância com a lógica da especialidade normativa e com a finalidade protetiva da EC nº 120/2022.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. **Curso de Direito e Processo Previdenciário**. 14. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2022.

BRASIL. **Constituição Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 01 nov. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, 2019a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 01 nov. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 120, de 05 de maio de 2022**. Acrescenta §§ 7º, 8º, 9º, 10 e 11 ao art. 198 da Constituição Federal, para dispor sobre a responsabilidade financeira da União, corresponsável pelo Sistema Único de Saúde (SUS), na política remuneratória e na valorização dos profissionais que exercem atividades de agente comunitário de saúde e de agente de combate às endemias. Disponível em: Acesso em: 2 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, 1991, a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212rep.htm. Acesso em: 01 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**.Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, 1991 b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 01 nov. 2025.

BRASIL. **Lei 9.032, de 28 de abril de 1995**.Dispõe sobre o valor do salário mínimo, altera dispositivos das Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Brasília, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9032.htm#art3. Acesso em: 01 nov. 2025

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 14, de 2021**. Altera o art. 198 da Constituição Federal para estabelecer o Sistema de Proteção Social e Valorização dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias, a aposentadoria especial e exclusiva, e fixar a responsabilidade do gestor local do SUS pela regularidade do vínculo empregatício desses profissionais. Brasília, DF; Disponível em: camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_autores;jsessionid=node01srrwedn2aqxp1d8kn5jbhnfl25744778.node0?idProposicao=2284555 Acesso em 25 out 2025.

GOES, Hugo. **Manual de direito previdenciário**. 17. ed. Barueri, SP: Método, 2022.

Histórico
Recebido em: 23 dez. 2025. Aprovado em: 13 maio 2026. Publicado em: 23 nov. 2026

E-ISSN: 2595-7414
Revista Brasileira de Direito Social - RBDS, Belo horizonte, v. 9, n. 4, p. 31-44, 2026

[artigo original]

O INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS (IRDR) E A RACIONALIZAÇÃO DA ATIVIDADE JURISDICIONAL: ENTRE A PREVISÃO NORMATIVA E A REALIDADE DOS TRIBUNAIS

Gabriella Alves Fonseca Carvalho Carneiro[1]

Resumo

Esta pesquisa analisa o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), instituído pelo Código de Processo Civil de 2015, sob a ótica de sua capacidade de uniformização da jurisprudência e racionalização da prestação jurisdicional perante o fenômeno da litigância de massa no cenário brasileiro. O estudo parte da premissa de que existe uma distância significativa entre a moldura normativa do instituto e sua aplicação concreta pelos tribunais, levantando a hipótese de que entraves estruturais, culturais e de ordem operacional limitam o alcance real do mecanismo. Utilizando uma abordagem qualitativa fundamentada em revisão bibliográfica e análise de casos paradigmáticos, observa-se que o IRDR, embora juridicamente robusto, apresenta uma implementação assimétrica e ainda aquém de seu potencial transformador. O trabalho propõe medidas institucionais voltadas ao fortalecimento do incidente, incluindo a capacitação técnica de magistrados, a otimização dos centros de gestão de precedentes e a integração tecnológica mediada pelo Conselho Nacional de Justiça. Conclui-se que a consolidação do IRDR como instrumento de segurança jurídica e isonomia depende de uma mudança de paradigma que alinhe a prática judiciária aos objetivos de racionalidade pretendidos pelo legislador.

Palavras-chave: Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR); Código de Processo Civil de 2015; recurso de uniformização; efetividade jurisdicional; precedentes vinculantes.

THE INCIDENT OF RESOLUTION OF REPETITIVE DEMANDS (IRDR) AND THE RATIONALIZATION OF JURISDICTIONAL ACTIVITY: BETWEEN NORMATIVE PROVISION AND THE REALITY OF THE COURTS

Abstract

This research analyzes the Incident for the Resolution of Repetitive Demands (IRDR), established by the 2015 Code of Civil Procedure, focusing on its capacity to standardize case law and rationalize judicial performance in the face of mass litigation in Brazil. The study is based on the premise that there is a significant distance between the mechanism's normative framework and its actual implementation by the courts, suggesting that structural, cultural, and operational barriers limit its practical

[1] Possui graduação em Direito pela Faculdade Católica Dom Orione (FACDO). Advogada atuante nas áreas de Direito Civil e Previdenciário. Especialista em Direito Previdenciário e Prática Previdenciária e em Direito Processual Civil. Atua em todo o território nacional, com sólida experiência prática na condução de processos judiciais e administrativos em âmbito estadual e federal. Autora de artigos jurídicos publicados em revistas especializadas. E-mail: gabriellafonsecadv@gmail.com - Endereço para acessar o CV: http://lattes.cnpq.br/7821506137707125

reach. Using a qualitative approach grounded in bibliographic review and the analysis of paradigmatic cases, it is observed that the IRDR, while legally robust, shows an asymmetrical implementation that remains below its transformative potential. The paper proposes institutional measures to strengthen the mechanism, such as technical training for judges, the optimization of precedent management units, and technological integration mediated by the National Council of Justice. It concludes that the consolidation of the IRDR as an instrument for legal certainty and equality depends on a paradigm shift that aligns judicial practice with the rational goals intended by the legislator.

Keywords: Incident for Resolution of Repetitive Claims (IRDR); 2015 Code of Civil Procedure; standardization mechanism; judicial effectiveness; binding precedents;

1 INTRODUÇÃO

A entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015 estabeleceu um novo horizonte para a prestação jurisdicional no Brasil, introduzindo ferramentas destinadas a conferir maior celeridade, coerência e estabilidade às decisões judiciais.

Entre essas inovações, o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), disciplinado entre os artigos 976 e 987, destaca-se como um pilar central para o tratamento de questões jurídicas replicadas em escala industrial. A proposta do instituto é substituir o modelo de decisões isoladas por uma solução uniforme e vinculante, capaz de garantir isonomia e racionalizar a carga de trabalho do Judiciário ao enfrentar a litigância massiva.

No entanto, após uma década de vigência, a aplicação do IRDR revela um cenário de disparidades entre as diversas cortes do país, indicando que a transição do plano abstrato para a prática cotidiana enfrenta desafios complexos.

Diante dessa realidade, questiona-se em que medida o IRDR tem conseguido cumprir sua função de vetor de racionalização e aprimoramento do sistema de justiça, conforme idealizado pelo legislador.

A hipótese central deste estudo sugere que o pleno aproveitamento do incidente é dificultado por uma persistente cultura individualista na magistratura, carências na organização interna dos tribunais e limitações tecnológicas que impedem uma gestão eficiente dos processos suspensos.

O objetivo primordial desta pesquisa consiste em avaliar o alcance prático do IRDR como mecanismo de otimização da atividade jurisdicional. Para tanto, busca-se compreender seu funcionamento procedimental, examinar o desfecho de casos concretos em diferentes tribunais, identificar os principais gargalos institucionais e sugerir estratégias para sua consolidação.

A metodologia adotada é qualitativa e exploratória, valendo-se de análise documental e bibliográfica para traçar um diagnóstico crítico sobre o descompasso entre a norma e a realidade operacional do sistema de precedentes.

Justifica-se a relevância do tema pela necessidade premente de conferir eficiência ao modelo processual brasileiro, superando a fragmentação decisória em favor de uma justiça mais previsível e igualitária.

2 O IRDR NO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015

Com o elevado número de demandas processuais que tramitavam pelos diversos tribunais distribuídos no território nacional, os magistrados proferiam, com certa frequência, decisões divergentes em casos semelhantes ou, por vezes, idênticos.

Essa disparidade interpretativa comprometia a observância do princípio da isonomia, ocasionando insegurança jurídica e afetando a credibilidade do Poder Judiciário no exercício de sua função judicante.

Diante desse cenário, a introdução do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) no ordenamento jurídico brasileiro, pelo Código de Processo Civil de 2015, buscou estabelecer uma resposta sistemática e eficiente à crescente judicialização predatória. O objetivo central do legislador foi assegurar que questões jurídicas idênticas recebam tratamento uniforme, célere e previsível, mediante a fixação de teses vinculantes.

Para compreender a funcionalidade do instituto, é necessário delimitar sua natureza jurídica, a técnica de julgamento aplicada e sua eficácia como precedente obrigatório.

2.1 Natureza Jurídica: Um Incidente *Sui Generis*

A definição da natureza jurídica do IRDR é fundamental para compreender seus limites de aplicação. No Direito Processual Civil contemporâneo, a doutrina majoritária e a jurisprudência dos Tribunais Superiores convergem para uma caracterização multifacetada.

O IRDR não possui natureza jurídica de ação autônoma, tampouco de recurso. Sua classificação primária é a de um incidente processual, uma vez que pressupõe a existência de uma causa pendente de julgamento no tribunal, seja ela um recurso, uma remessa necessária ou um processo de competência originária.

É, portanto, considerado *sui generis* pois, diferentemente de incidentes que resolvem questões acessórias, o IRDR busca a fixação de uma tese jurídica abstrata que transcende os limites subjetivos do caso concreto, projetando-se sobre todo o estoque de processos análogos.

Essa natureza jurídica sustenta sua função política de assegurar a isonomia. Sem a compreensão de que se trata de uma técnica de objetivação do Direito, corre-se o risco de tratá-lo inadequadamente como um mero recurso de terceiro interessado, o que esvaziaria sua potência como mecanismo de racionalização do sistema.

2.2 Pressupostos de admissibilidade: julgamento por amostragem e substituição

Diferente do modelo tradicional de “julgamento caso a caso”, o IRDR inaugura uma técnica por amostragem, intrinsecamente ligada à ideia de objetivação do processo.

Ocorre, nesse contexto, uma espécie de “transubstanciação” procedimental, o interesse subjetivo das partes originais cede espaço à tutela de um interesse público e institucional. O tribunal não soluciona apenas o conflito entre as partes “A” e “B”, mas utiliza o caso como paradigma para estabelecer a norma de decisão (*ratio decidendi*) aplicável à coletividade.

Sob essa ótica, o artigo 976 do CPC estabelece os requisitos cumulativos para a

instauração do incidente, quais sejam: a) efetiva repetição de processos que envolvam controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito e; b) risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica. A ausência de qualquer desses pressupostos impede a admissibilidade.

Além desses pressupostos legais, o pedido de instauração pode ser formulado pelo juiz ou relator, pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública ou pelas partes, conforme previsto no artigo 977 do CPC.

Uma vez admitido, confere-se ampla publicidade ao incidente e determina-se a suspensão dos processos em curso que versem sobre a mesma controvérsia, garantindo que a solução uniforme alcance todos os litigantes em situação idêntica.

2.3 Instrumento de Formação de Precedente Obrigatório

A competência para julgamento do IRDR pertence ao órgão colegiado indicado pelo regimento interno do tribunal e o julgamento deve ser realizado em prazo razoável, em regra, de até um ano. O artigo 985 do CPC confere à tese firmada eficácia vinculante, obrigando juízes e tribunais de instâncias inferiores, além de servir como paradigma interpretativo para futuras decisões.

Importa destacar que o IRDR não afasta a análise fática dos processos, mas exige a delimitação clara da questão jurídica repetitiva. O julgamento do incidente resulta na fixação de uma tese jurídica que orientará a solução dos demais casos, sem prejuízo de eventual distinção quando os fatos forem significativamente diversos.

Isso significa que a decisão proferida no incidente possui eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, conferindo-lhe uma natureza normativa secundária. O resultado não é apenas uma sentença em sentido estrito, mas a cristalização de uma interpretação que passa a compor o bloco de legalidade a ser observado obrigatoriamente pelos magistrados e órgãos administrativos.

Em caso de inobservância do precedente firmado, a decisão posterior proferida será considerada omissa, sendo cabível Reclamação ao tribunal competente (art. 988, IV, CPC), mecanismo que fortalece o regime de precedentes e o compromisso com a racionalização judicante (Didier JR., 2023).

A previsão legal do IRDR demonstra uma mudança de paradigma no sistema processual brasileiro, transitando de uma lógica centrada na individualização das decisões para uma gestão estratégica de demandas em massa. Contudo, a transposição dessa lógica normativa para a realidade prática ainda enfrenta resistências e limitações relevantes.

3 A EFETIVIDADE PRÁTICA DO IRDR

Embora o IRDR represente, sob o prisma normativo, um dos mais avançados instrumentos processuais do Código de Processo Civil de 2015, sua efetividade prática permanece como um objeto de intenso debate. A capacidade do instituto de gerar decisões uniformes e vinculantes depende, em larga medida, de fatores extrajurídicos e operacionais que desafiam a concretização de seus objetivos primordiais.

3.1 Cenário Nacional da Aplicação do IRDR

A datar da entrada em vigor do CPC/2015, os tribunais brasileiros têm instaurando IRDRs em número crescente, embora ainda considerado modesto diante do volume total de processos repetitivos. Nesse contexto, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instituiu o Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios (BNPR), com o intuito de sistematizar dados e conferir transparência à aplicação do instituto.

No levantamento realizado pelo CNJ (2017), o banco registrava 72 IRDRs e mais de 2 mil temas catalogados, resultando em mais de 1,8 milhão de processos sobrestados no país. Apesar desses números expressivos, nota-se uma profunda assimetria entre os tribunais.

Estados como Santa Catarina e São Paulo demonstram maior engajamento na utilização do incidente, enquanto outras unidades da federação revelam baixo aproveitamento, frequentemente devido à carência de estrutura interna, desconhecimento técnico ou resistência à cultura da vinculação obrigatória.

Ademais, muitos incidentes enfrentam longos períodos de tramitação, extrapolando o prazo previsto no artigo 981 do CPC. Essa dilação compromete a utilidade do instituto e prejudica os jurisdicionados, cujas demandas permanecem suspensas em um estado de incerteza processual prolongada.

3.2 Estudos de Casos Relevantes

A análise de casos concretos oferece subsídios para compreender as potencialidades e limitações do IRDR. A dimensão normativa, isoladamente, não é suficiente para revelar a efetividade do mecanismo, sendo imprescindível observar como suas diretrizes são operacionalizadas no cotidiano dos tribunais.

Nessa perspectiva, o exame de situações específicas permite identificar como os pressupostos de admissibilidade são interpretados, de que forma ocorre a delimitação da controvérsia jurídica e em que medida a tese fixada consegue, de fato, orientar as decisões posteriores. Sob essa ótica, os casos a seguir funcionam como parâmetros de verificação da capacidade do sistema de enfrentar a litigiosidade repetitiva de forma eficiente.

3.2.1 IRDR nº 507317943.2017.8.24.0000 – TJ/SC

O Tribunal de Justiça de Santa Catarina instaurou, em 2017, este incidente para uniformizar o entendimento sobre a possibilidade de cumulação de lucros cessantes com benefícios previdenciários derivados de ato ilícito. A multiplicidade de ações sobre o tema gerava insegurança jurídica e decisões conflitantes.

A hipótese *sub judice* envolvia situações em que a vítima, após sofrer um ilícito, como um acidente ou erro médico, passava a receber benefício previdenciário para substituir sua renda. A controvérsia da questão residia na possibilidade de dedução desses valores do montante indenizatório a título de lucros cessantes, ou seja, do prejuízo patrimonial correspondente à renda que a vítima deixou de perceber em virtude do ilícito.

O tribunal catarinense decidiu pela possibilidade de cumulação, fundamentando

que a indenização civil e a prestação previdenciária possuem naturezas jurídicas distintas e fontes de custeio diversas (TJSC, 2017).

A fixação dessa tese sedimentou a jurisprudência estadual, garantindo previsibilidade aos jurisdicionados.

3.2.2 IRDR nº 0010218-16.2020.8.27.2700 – TJ/TO

No âmbito do Tribunal de Justiça do Tocantins, o IRDR nº 0010218-16.2020.8.27.2700, discutiu a gestão das contas do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) pelo Banco do Brasil S/A.

O IRDR foi instaurado para padronizar a jurisprudência acerca de cinco temas principais: a) legitimidade passiva do Banco do Brasil em ações que discutem supostos saques indevidos e a aplicação incorreta de índices de correção nas contas do PASEP; b) prazo prescricional aplicável às ações de indenização por má gestão; c) (in)existência de relação de consumo entre correntistas do PASEP e o banco; d) índices corretos de remuneração das contas e; e) legalidade dos lançamentos na conta sob a rubrica “PGTO RENDIMENTO FOPAG”.

Ao analisar o mérito da questão, o tribunal fixou tese jurídica sobre a legitimidade passiva do Banco do Brasil S/A em ações relacionadas à má gestão das contas do PASEP, reconhecendo a competência da Justiça Estadual e estabelecendo que o prazo prescricional aplicável é o decenal, conforme o art. 205 do Código Civil.

A Corte também assentou a inexistência de relação de consumo entre correntistas do PASEP e o Banco do Brasil, afastando a aplicação do Código de Defesa do Consumidor, e reafirmou a legalidade dos saques sob a rubrica “PGTO RENDIMENTO FOPAG”, por serem revertidos ao titular da conta via folha de pagamento.

A decisão solucionou um impasse que afetava diversos de servidores no estado.

3.2.3 IRDR nº 1037144-25.2020.4.01.0000 – TRF 1ª Região

No âmbito federal, destaca-se o incidente instaurado no Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1) para dirimir conflitos de competência entre Varas Federais e Juizados Especiais Federais (JEFs).

O foco recaía sobre ações propostas por cidadãos, sobretudo oriundos da Seção Judiciária do Pará, que buscavam o reconhecimento do direito ao Auxílio Emergencial instituído pela Lei nº 13.982/2020, diante do indeferimento do benefício, no contexto da emergência em saúde pública decorrente da pandemia do coronavírus.

O TRF-1 fixou a tese de que os Juizados Especiais Federais são competentes para processar e julgar tais demandas, considerando a natureza da verba e os limites de valor da causa. Essa definição foi crucial para destravar milhares de processos que aguardavam uma definição de competência, garantindo o acesso célere à justiça em um momento de vulnerabilidade social.

3.3 Síntese Crítica: O Hiato entre a Norma e a Prática

A análise dos casos apresentados demonstra que o IRDR possui aptidão inegável

para pacificar controvérsias complexas e de alto impacto social. Em todos os cenários, a fixação de teses vinculantes serviu como um anteparo contra a fragmentação decisória que historicamente compromete a isonomia no sistema processual brasileiro.

Contudo, o sucesso do instituto ainda se mostra assistemático. Enquanto algumas cortes revelam maturidade na gestão do incidente, outras ainda patinam em ritos excessivamente lentos ou em uma baixa taxa de admissibilidade.

Observa-se que a utilidade do IRDR é, por vezes, esvaziada pela demora entre a suspensão dos processos e a efetiva fixação da tese, gerando um "limbo processual". Fica evidente que a robustez normativa do Código de Processo Civil de 2015, por si só, não é capaz de garantir a fluidez do sistema.

Surge, portanto, a necessidade de investigar as raízes dessas limitações, as quais perpassam por resistências culturais da magistratura e deficiências na governança institucional dos tribunais, temas que serão verticalizados no capítulo seguinte.

4 DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO IRDR NO SISTEMA JUDICIÁRIO

A introdução do IRDR no ordenamento jurídico brasileiro representou um marco na tentativa de racionalização da prestação jurisdicional. Ao permitir que teses jurídicas vinculantes sejam firmadas a partir da análise concentrada de questões repetitivas, o instituto reduz drasticamente o risco de decisões contraditórias, um mal que assola a segurança jurídica nacional, e otimiza o tempo dos órgãos julgadores. Tal mecanismo beneficia não apenas as partes envolvidas diretamente no processo-paradigma, mas toda a coletividade que aguarda uma resposta uniforme do Estado.

Não obstante esses méritos teóricos inquestionáveis, a transposição do texto legal para a realidade prática dos tribunais ainda enfrenta barreiras severas. A aplicação do instituto ocorre, muitas vezes, de forma restrita e centralizada em poucos tribunais. Obstáculos de diversas ordens, que vão desde a resistência cultural à consolidação de um sistema de precedentes vinculantes até deficiências estruturais e limitações operacionais crônicas, ainda comprometem a efetividade plena deste instrumento.

4.1 Desafios Culturais

Um dos entraves mais profundos e complexos à efetividade do IRDR reside na ausência de uma cultura judicial verdadeiramente direcionada à gestão estratégica de demandas repetitivas.

Historicamente, a formação dos magistrados e servidores no Brasil foi orientada por uma lógica clássica e individualista do processo civil, focada na solução artesanal de cada lide. Essa postura mental entra em choque direto com a sistemática de precedentes obrigatórios, dificultando a internalização de instrumentos que exigem uma atuação coordenada e padronizada.

Essa mentalidade arraigada reforça a ideia equivocada de que cada processo possui especificidades únicas que inviabilizariam, por princípio, a aplicação de teses abstratas ou a suspensão em massa de ações similares. Há uma relutância em migrar a perspectiva do "micro" (o caso isolado) para o "macro" (o fenômeno da litigância de massa).

É nesse ponto que a burocracia judicial e o subjetivismo do magistrado colidem com os pressupostos do IRDR, que propõe uma atuação baseada na identificação de padrões jurídicos.

Sobre essa tensão, Sofia Temer (2016, p. 65-66) traz uma contribuição essencial:

> Apesar de o incidente se destinar a solucionar questões de direito repetitivas, a fixação de teses jurídicas não parte de absoluta desconsideração de circunstâncias fáticas. Aliás, isso sequer seria possível, considerando a necessária interligação entre fato e norma para compreensão do fenômeno jurídico. [...] O incidente será instaurado a partir de alguns casos concretos, nos quais haja discussão sobre a questão de direito. Tais "causas", apesar de servirem como substrato para o incidente, com ele não se confundem. Instaurado o incidente, há uma separação em relação aos casos concretos, já que não há no IRDR a resolução do conflito subjetivo. Essa separação é essencial para garantir a qualidade da cognição operada no incidente, que deve analisar a controvérsia sem se vincular demasiadamente às peculiaridades do caso concreto, de modo a estabelecer uma tese que possa ser usada como padrão decisório.

Portanto, a resistência ao IRDR muitas vezes se ampara em uma falsa dicotomia entre "fato" e "tese jurídica". O incidente, longe de promover o descaso com os elementos fáticos, exige uma análise ainda mais qualificada do caso-paradigma, justamente para que a tese resultante possua legitimidade para incidir sobre os milhares de processos sobrestados.

Nesse mesmo plano, Mendes (2017, p. 137) aponta que o personalismo dentro do ambiente institucional brasileiro frequentemente se sobrepõe à impessoalidade e à institucionalidade. Esse fenômeno manifesta-se na "personificação das decisões judiciais", em que o magistrado resiste em acatar entendimentos consolidados por instâncias superiores ou pelo pleno de seu próprio tribunal, sob o argumento da autonomia jurisdicional.

Essa resistência acaba por sufocar direitos e deveres em um emaranhado de desinformação e baixa taxa de resolução consensual, perpetuando uma visão beligerante do conflito em vez de uma visão sistêmica da justiça.

4.2 Desafios Institucionais, Operacionais e a Falha na Comunicação

Para além das barreiras subjetivas, a plena implementação do IRDR é fustigada por desafios operacionais severos. No plano institucional, observa-se a ausência de uma política nacional integrada. Apesar dos esforços do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), muitos tribunais ainda operam como "ilhas", carecendo de estruturas internas robustas para gerir o volume colossal de demandas repetitivas.

Um ponto crítico reside na falta de articulação entre o Poder Judiciário e os demais órgãos estatais e agências administrativas. Fredie Didier Jr. (2023, p. 602) alerta para a necessidade de que, nos casos em que o objeto do incidente envolva a prestação de serviços públicos ou atividades reguladas, a tese firmada seja prontamente comunicada

ao órgão responsável pela fiscalização, conforme prevê o artigo 985, §2º do CPC.

A inexistência dessa rede de comunicação interinstitucional faz com que uma tese jurídica, por mais brilhante que seja, corra o risco de se tornar inócua na prática. Se a agência reguladora ou o órgão público não absorverem a tese para aplicá-la administrativamente, o Judiciário continuará sendo inundado por novas ações sobre o mesmo tema, gerando um ciclo interminável de litigiosidade.

No campo estritamente operacional, os problemas se multiplicam com a carência de sistemas informatizados capazes de mapear litígios repetitivos de forma proativa. Em que pese o avanço do processo eletrônico, a convivência com resquícios de sistemas obsoletos em diversas comarcas impede a localização automática de ações idênticas, frustrando a capacidade de monitoramento do tribunal.

Somam-se a isso as dificuldades no cumprimento das rotinas iniciais previstas no artigo 929 do Código de Processo Civil, que exige o registro rigoroso e a distribuição imediata dos autos. O protocolo, como livro oficial de autenticação de datas e petições, muitas vezes sofre com deficiências técnicas que comprometem a triagem necessária para a admissibilidade do incidente.

Além disso, o chamado “limbo processual” ocorre quando processos são suspensos, mas, após a fixação da tese, a retomada não ocorre de forma automática por falhas nos sistemas de alerta, deixando o jurisdicionado em uma espera indefinida.

Acrescente-se que, embora seja uma iniciativa relevante, o Banco Nacional de Precedentes do CNJ ainda não é suficientemente integrado às rotinas dos tribunais, o que dificulta o acesso amplo e atualizado às teses firmadas. A ausência de interoperabilidade entre os sistemas judiciários contribui para essa fragmentação, dificultando a construção de um sistema de precedentes realmente funcional e acessível a todos os operadores do direito.

Essas limitações, contribuem para evidenciar que o IRDR, a despeito de sua reconhecida relevância no plano normativo, ainda não logrou alcançar sua plena eficácia como instrumento de racionalização e transformação da litigância de massa no Brasil, permanecendo aquém das expectativas quanto à promoção de uniformidade, previsibilidade e eficiência na prestação jurisdicional.

4.3 Perspectivas de Aprimoramento

O pleno aproveitamento do IRDR como mecanismo de uniformização jurisprudencial pressupõe uma atuação coordenada entre os diferentes níveis do sistema de justiça, exigindo que a superação dos entraves operacionais e culturais ocorra de forma estratégica.

A valorização de uma cultura de precedentes deve caminhar paralelamente ao respeito à autonomia judicial, garantindo que a vinculação não seja percebida como uma limitação ao intelecto do magistrado, mas sim como um instrumento de coerência sistêmica e respeito à isonomia.

Inicialmente, faz-se necessária uma capacitação técnica profunda e continuada, que vá além da teoria e alcance a prática cotidiana dos tribunais. A promoção de cursos de formação que incluam simulações de admissibilidade, discussões sobre a técnica de fixação de teses e a redação de acórdãos vinculantes é fundamental para que o

tema deixe de ser uma novidade legislativa e passe a ser uma ferramenta de trabalho internalizada.

Incentivar essa mudança de mentalidade dentro do próprio Judiciário contribuirá diretamente para que o processo seja pensado de forma coletiva, valorizando a estabilidade decisória e a coerência entre julgados sem que isso represente uma renúncia à autonomia crítica do julgador. Caso contrário, a lógica individualista seguirá predominando e enfraquecendo os instrumentos criados justamente para enfrentá-la, tornando a prestação jurisdicional lenta e imprevisível.

Em paralelo a essa reforma de pensamento, é fundamental a melhoria da estrutura organizacional interna das cortes, uma vez que o trâmite do IRDR demanda unidades técnicas estáveis e preparadas para lidar com o fluxo de milhares de processos suspensos (MENDES, 2017, p. 337).

Ademais, para além da manutenção do Banco Nacional de Precedentes, mostra-se necessário que o CNJ estabeleça diretrizes e metas voltadas à uniformização da jurisprudência, fiscalize a observância das teses firmadas e atue como indutor de boas práticas interinstitucionais. A padronização de procedimentos para a instauração, o julgamento e a posterior difusão das teses é o que garante que o sistema de precedentes não sofra colapsos operacionais diante da litigância massiva.

4.3.1 Tecnologia como Vetor de Racionalização: Big Data e Inteligência Artificial

A superação do modelo fragmentado de prestação jurisdicional exige que o Judiciário ultrapasse a barreira da mera digitalização de processos e alcance, de fato, a era da inteligência de dados aplicada ao Direito. No contexto específico do IRDR, a tecnologia não deve ser vista apenas como um suporte administrativo secundário, mas como o próprio mecanismo de filtragem e identificação proativa de demandas repetitivas.

A utilização de algoritmos de Inteligência Artificial (IA) e ferramentas de *Big Data* permite a análise de volumes colossais de acervos processuais em tempo real, identificando padrões que passariam despercebidos ao olhar humano.

Sistemas de mineração de dados podem localizar, ainda na fase de distribuição na primeira instância, a convergência de teses jurídicas e a identidade fática entre milhares de ações recém-protocoladas. Essa identificação precoce é absolutamente crucial para a admissibilidade do incidente, pois permite que o tribunal atue de forma estratégica antes que decisões conflitantes se multipliquem e gerem danos irreparáveis à segurança jurídica.

A implementação de ferramentas de triagem automatizada, com destaque para iniciativas como o Projeto Victor (STF, 2018), evidencia um salto de eficiência que o uso da IA pode proporcionar ao Judiciário brasileiro. Ao automatizar a análise de admissibilidade e a classificação de temas repetitivos, essas tecnologias permitem que Tribunais de Justiça e Regionais Federais reduzam drasticamente o tempo médio de tramitação das demandas de massa.

Nesse cenário, a tecnologia possibilita o mapeamento detalhado da litigiosidade, identificando novos focos de conflitos antes que gerem o congestionamento total das varas. Além disso, o monitoramento automatizado do sobrestamento garante que a retomada dos processos ocorra de maneira imediata após a fixação da tese, evitando o

esquecimento de autos em prateleiras digitais e assegurando a interoperabilidade entre sistemas diversos, como o PJe e o e-Proc, com o Banco Nacional de Precedentes do CNJ. Somente através dessa integração tecnológica será possível garantir que uma tese firmada em uma região do país seja prontamente conhecida e observada por todo o sistema nacional, fortalecendo a unidade do Direito.

4.3.2 Núcleos de Gerenciamento de Precedentes e Ações Coletivas

Complementarmente ao suporte tecnológico discutido anteriormente, a eficácia do IRDR perpassa, obrigatoriamente, pelo fortalecimento institucional dos núcleos de gestão.

Nesse sentido, os Núcleos de Gerenciamento de Precedentes e Ações Coletivas, conhecidos como NUGEPNACs, representam o coração operacional da cultura de precedentes dentro da estrutura dos tribunais. Contudo, para que o IRDR alcance sua finalidade social e jurídica, é preciso que esses núcleos migrem de uma função meramente burocrática ou de arquivo para se tornarem verdadeiras unidades de inteligência judiciária estratégica.

A questão central da eficácia do NUGEPNAC reside na sua real capacidade de articulação entre as diferentes instâncias, atuando como um elo técnico e comunicativo entre os juízes de primeiro grau, os órgãos colegiados julgadores e os tribunais superiores. Essa governança de precedentes implica uma postura ativa na difusão da cultura de vinculação jurisprudencial, oferecendo subsídios técnicos que facilitem a aplicação imediata das teses fixadas nos casos concretos que aguardam solução.

Desse modo, a padronização de fluxos deve ser motivada por uma rotina de comunicação interinstitucional constante, garantindo que a fixação de uma tese jurídica no âmbito de um IRDR seja acompanhada de uma nota técnica explicativa enviada diretamente para as varas de origem. Tal medida evita interpretações equivocadas e garante que o comando do tribunal seja cumprido fielmente na base da pirâmide judiciária.

Da mesma forma, o diálogo com entes reguladores e agências públicas sobre as teses firmadas é pautado pela necessidade de buscar a resolução administrativa de conflitos, reduzindo drasticamente o ingresso de novas ações e desonerando o sistema. A manutenção de painéis de *Business Intelligence* atualizados permite, ainda, que advogados e jurisdicionados consultem de forma transparente o status de cada incidente e o alcance exato das decisões proferidas.

Em resumo, o NUGEPNAC deve ser compreendido como o órgão responsável por garantir a integridade e a coerência do sistema de justiça, pois, sem uma estrutura de governança robusta e ativa, o IRDR corre o sério risco de se tornar apenas um precedente existente na teoria, mas solenemente ignorado na complexa rotina forense.

5 CONCLUSÃO

O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, introduzido pelo Código de Processo Civil de 2015, representa um esforço legislativo de suma relevância no enfrentamento da litigância repetitiva e na busca incessante pela uniformização jurisprudencial no sistema de justiça brasileiro.

Ao permitir a fixação de teses jurídicas vinculantes sobre questões de direito comuns a múltiplas demandas, o instituto insere-se em uma lógica processual moderna, voltada à racionalização da atividade jurisdicional, à economia de recursos públicos e à promoção da segurança jurídica.

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho permitiu concluir que, passados dez anos de sua introdução, o IRDR ainda não alcançou sua plenitude funcional, permanecendo em um estado de maturação que exige atenção tanto da doutrina quanto da prática forense. Embora sua previsão normativa seja sólida e seu potencial transformador seja evidente, a aplicação prática do incidente encontra limitações severas que impedem a concretização total de seus objetivos primordiais.

A pesquisa revelou que entraves de natureza cultural, institucional e operacional comprometem a efetividade do instituto e dificultam a consolidação de uma cultura processual orientada por precedentes obrigatórios, confirmando integralmente a hipótese levantada no início deste estudo.

Sob o aspecto cultural, a resistência à vinculação jurisprudencial, somada ao persistente personalismo judicial, desafia a superação de uma lógica individualista que, historicamente, privilegia a autonomia isolada do julgador em detrimento da coerência sistêmica e da igualdade de todos perante a interpretação do Direito. Essa concepção atomizada do processo, com ênfase quase exclusiva na relação bilateral entre autor e réu, mostra-se anacrônica diante do fenômeno da repetitividade.

O IRDR não se destina à apuração de fatos ou à individualização de condutas específicas em casos isolados, mas sim à fixação da correta interpretação de normas jurídicas diante de uma moldura fática genérica previamente delimitada, exigindo do magistrado uma visão macroscópica do sistema de justiça.

Além da barreira cultural, os desafios operacionais identificados comprometem sensivelmente a eficácia do instrumento. A carência de estrutura adequada nos tribunais para processar os incidentes, a escassez de pessoal técnico qualificado para a triagem de demandas repetitivas e a sobrecarga crônica dos órgãos julgadores contribuem para uma morosidade que esvazia o propósito de celeridade.

Quando o trâmite do próprio IRDR se estende por anos, o sobrestamento de milhares de processos gera um “limbo” jurídico que prejudica o jurisdicionado e desestimula a utilização do instituto. Institucionalmente, constatou-se a ausência de diretrizes nacionais claras e padronizadas, o que resulta em uma aplicação assimétrica entre os diferentes tribunais do país.

A fragilidade na atuação coordenadora do Conselho Nacional de Justiça e a inexistência de metas de uniformização integradas fragilizam a implementação coordenada do IRDR, evidenciando um déficit de comunicação entre os NUGEPNACs e os demais setores operacionais do Judiciário.

Apesar de tais obstáculos, os estudos de caso analisados, abrangendo as experiências do TJSC, do TJTO e do TRF-1, demonstram que o IRDR, quando corretamente manejado e apoiado por uma gestão eficiente, cumpre seus objetivos centrais. Esses exemplos revelam que o instituto possui, sim, o condão de produzir decisões uniformes, estancar a proliferação de entendimentos conflitantes e oferecer ao cidadão um cenário de maior previsibilidade.

Como medidas de aprimoramento, o estudo apontou caminhos promissores que

passam pela capacitação continuada dos operadores do Direito e pelo fortalecimento de uma atuação colaborativa entre magistratura, advocacia e ministério público. A adoção de tecnologias emergentes, como a inteligência artificial e o processamento de grandes volumes de dados (*Big Data*), surge como uma ferramenta indispensável para a gestão estratégica, permitindo que o Judiciário identifique precocemente as demandas repetitivas e atue de forma proativa.

Conclui-se, portanto, que o incidente permanece como um instrumento indispensável à modernização e à sobrevivência do sistema de justiça brasileiro diante da explosão litigiosa contemporânea. Seu fortalecimento requer uma mudança paradigmática capaz de consolidar um modelo processual orientado pela previsibilidade, pela eficiência e pela integridade das decisões.

A superação dos desafios aqui expostos não depende apenas da vontade normativa contida no texto legal, mas de uma transformação institucional e mental mais ampla. É necessário consolidar o IRDR não apenas como uma promessa legislativa, mas como uma prática efetiva de governança judiciária, garantindo que o direito à igualdade jurisdicional seja respeitado por meio de um sistema de precedentes robusto, coerente e socialmente legítimo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Código de Processo Civil.** Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. **Banco de demandas repetitivas do CNJ tem mais de 2 mil temas.** Agência CNJ de Notícias, 22 maio 2017. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/banco-de-demandas-repetitivas-do-cnj-tem-mais-de-2-mil-temas. Acesso em: 17 jun. 2025.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: Meios de Impugnação das Decisões Judiciais. 19. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

Mendes, Aluisio Gonçalves de Castro. **Incidente de resolução de demandas repetitivas:** sistematização, análise e interpretação do novo instituto processual – Rio de Janeiro: Forense, 2017

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Projeto Victor: STF e UnB buscam aplicar inteligência artificial no Judiciário**. Brasília: STF, 30 maio 2018. Disponível em: stf.jus.br. Acesso em: 6 abr. 2026.

Temer, Sofia. **Incidente de resolução de demandas repetitivas** / Sofia Temer - Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

TRF-1. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas n. 1037144-25.2020.4.01.0000**, Rel. Des. Marcelo Albernaz, julgado em 26 ago. 2024, Tribunal

Pleno, DJe 27 ago. 2024. Disponível em: https://app.trf1.jus.br/e-sisgab/irdr/64. Acesso em: 25 jun. 2025.

TJSC. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) nº 5073179-43.2017.8.24.0000.** Disponível em: https://www.tjsc.jus.br/documents/3133632/3200197/IRDR+-+direito+civil/24d47bf2-9bde-1f35-d372-4f824249a5c0. Acesso em: 17 jun. 2025.

TJTO. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas n. 0010218-16.2020.8.27.2700,** Rel. Des. Eurípedes Lamounier, julgado em 17 fev. 2022, Tribunal Pleno, DJe 26 fev. 2022. Disponível em: https://jurisprudencia.tjto.jus.br/documento.php?uuid=cf5d2320797f0c8c2ef62b93474491a6&options=%23page%3D1. Acesso em: 20 jun. 2025.

Histórico
Recebido em: 09 abr. 2026. Aprovado em: 11 ago 2026. Publicado em: 23 nov. 2026

E-ISSN: 2595-7414
Revista Brasileira de Direito Social - RBDS, Belo horizonte, v. 9, n. 4, p. 45-59, 2026

[artigo original]

ACUMULAÇÃO DE CARGOS POR SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL APOSENTADO POR INCAPACIDADE APÓS A REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Rafael Araújo Sales[1]
Camila Batista Fernandes Sales[2]

Resumo

Este artigo analisa a possibilidade de acumulação de cargos por servidor público federal aposentado por incapacidade permanente após a Emenda Constitucional nº 103/2019, bem como a compatibilidade das alterações promovidas pela reforma da previdência com o ordenamento jurídico vigente. Adota-se método dedutivo, com pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial, examinando: (i) os conceitos de invalidez/incapacidade e de readaptação no RPPS antes da reforma; (ii) as hipóteses constitucionais de acumulação de cargos e sua aplicação ao servidor aposentado por invalidez; (iii) o novo desenho constitucional da aposentadoria por incapacidade permanente e da readaptação; e (iv) tensões resultantes com princípios como concurso público, isonomia, eficiência e legalidade. Conclui-se que a reforma deslocou o foco da incapacidade do âmbito das atribuições do cargo para a incapacidade para o trabalho, o que, na prática, inviabiliza a acumulação de cargos por quem se aposenta por incapacidade, e que a ampliação do instituto da readaptação, tal como positivada, pode gerar conflitos constitucionais e operacionais no provimento e na remuneração de cargos públicos.

Palavras-chaves: Acúmulo de cargos; Servidor Público Federal; Aposentadoria por Incapacidade Permanente; Reforma da Previdência

ACCUMULATION OF PUBLIC POSITIONS BY A FEDERAL CIVIL SERVANT RETIRED DUE TO PERMANENT DISABILITY AFTER BRAZIL'S 2019 PENSION REFORM

Abstract

This article examines whether a federal civil servant retired under the Brazilian special social security regime for civil servants (RPPS) due to permanent disability

[1] Doutorando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Possui mestrado em Engenharia de Produção pela UFRN (2012), especialização em Direito e Prática Trabalhista (2023) pela Faculdade UniBF, especialização em Direito e Prática Previdenciária (2022) pela Faculdade UniBF, especialização em Engenharia de Segurança do Trabalho pela Faculdade Pitágoras (2013), graduação em Direito pela Faculdade Estácio de Natal (2021), graduação em Engenharia de Produção pela UFRN (2008) e graduação em Comércio Exterior pelo IFRN (2006). Possui experiência nas áreas de engenharia de produção, naval, segurança do trabalho, direito administrativo, tributário, previdenciário e trabalhista. Atualmente é professor do ensino básico, técnico e tecnológico no IFCE na área de segurança do trabalho.

[2] Possui graduação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2006) e em Direito pela Estácio Natal (2026).

may lawfully accumulate another public position after Constitutional Amendment No. 103/2019, and whether the reform's changes are compatible with the constitutional order. Using a deductive approach and bibliographic, documentary, and case-law research, it reviews: (i) the main categories of public service ties; (ii) the pre-reform concepts of disability retirement and readaptation in the RPPS; (iii) the constitutional hypotheses for holding two public positions and their application to disability retirees; (iv) the new constitutional wording on 'permanent incapacity for work' and the reshaping of readaptation; and (v) the resulting tensions with principles such as competitive examination (concurso público), equality, efficiency, and legality. The study argues that shifting the legal standard from incapacity to perform the duties of a specific office to incapacity for work in general effectively prevents the accumulation of positions by disability retirees, while the broader readaptation model may create constitutional and administrative inconsistencies.

Keywords: Public positions accumulation; Federal civil servant; Disability retirement; Pension reform; Readaptation

1 INTRODUÇÃO

A reforma da previdência promovida no ano de 2019 por intermédio da Emenda Constitucional (EC) nº 103 trouxe modificações importantes nos dispositivos reguladores da previdência dos servidores públicos federais. Essas mudanças alteraram de forma significativa os institutos da aposentadoria por incapacidade e da readaptação, temas bastante controversos tanto no regime geral de previdência social (RGPS) quanto no regime próprio de previdência social (RPPS).

Fruto de escassos debates legislativos durante a tramitação da reforma, essas mudanças foram promulgadas no intuito de equiparar as regras do RPPS às do RGPS, o que produziu incompatibilidades com o ordenamento jurídico vigente e impactou sobremaneira na possibilidade de acúmulo de cargos por servidor público federal aposentado por incapacidade permanente.

A partir desse panorama construiu-se a seguinte problematização a ser enfrentada: Com a promulgação da reforma da previdência, em que situações é possível o servidor público federal aposentado por incapacidade acumular cargos públicos?

A justificativa do tema se fundamenta na frequente e errônea aplicação das regras de incapacidade do RGPS no RPPS, o que prejudica os servidores aposentados por incapacidade de acumular licitamente cargos públicos. Ademais, a especificidade do tema, seu caráter controverso e o escasso debate doutrinário corroboram a justificação.

Nesse sentido o estudo tem como objetivo geral analisar a possibilidade de acúmulo de cargos por servidor público federal aposentado por incapacidade permanente após a reforma da previdência e a compatibilidade das mudanças trazidas com o ordenamento jurídico vigente.

Para isso é preciso discorrer sobre objetivos específicos, quais sejam: apresentar os tipos de servidores públicos e suas especificidades, discorrer sobre os conceitos fundamentais do direito previdenciário dos servidores públicos federais antes da promulgação da EC 103/2019, analisar quais eram as possibilidades de acúmulo de cargos para o servidor público federal aposentado por invalidez antes da reforma da

previdência, discorrer sobre as alterações trazidas na reforma que impactaram o acúmulo de cargos por servidor incapaz e, por fim, sobre a compatibilidade das inovações trazidas pelas alterações constitucionais e o ordenamento jurídico vigente.

O método em que o presente estudo será desenvolvido é o dedutivo, partindo-se da análise do ponto mais geral do problema até chegar no ponto mais específico, por meio de uma pesquisa triangular correlacionando normas jurídicas, doutrina e jurisprudência.

2 MATERIAL E MÉTODOS

Adotou-se o método dedutivo, com pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial, correlacionando normas constitucionais e infraconstitucionais, doutrina administrativista e previdenciária, além de entendimentos de órgãos de controle e precedentes judiciais relevantes, a fim de delimitar o regime jurídico aplicável à incapacidade e à acumulação de cargos no RPPS.

3 CONCEITOS FUNDAMENTAIS DO DIREITO PREVIDENCIÁRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS ANTES DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Como as disposições legais administrativas do servidor público são diferentes do empregado público ou do trabalhador do setor privado, suas relações previdenciárias também o são em muitos aspectos. O artigo 40 da CF estatui o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores (RPPS) com regras diferentes do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), disposto no artigo 201 da CF, que é destinado aos demais trabalhadores, com exceção dos militares.

Dentre os benefícios previdenciários concedidos pelo RPPS destaca-se a aposentadoria por invalidez permanente que passou a ser denominada aposentadoria por incapacidade permanente após a EC 103/2019.

O artigo 40, § 1º, inciso I da Constituição Federal trazia a previsão para a aposentadoria por invalidez permanente do servidor público até 12/12/2019. O RJU em seu artigo 186, inciso I praticamente repete o artigo 40, § 1º, inciso I da CF. Já o artigo 186, § 3º do RJU prescreve que, nas hipóteses do inciso I do artigo 186, o servidor tem que ser submetido a uma junta médica oficial que atestará a invalidez quando caracterizada a incapacidade para o desempenho das atribuições do cargo ou a impossibilidade de se aplicar o disposto no artigo 24.

Tem-se aqui uma diferença importante entre os regimes, enquanto o RGPS exige que o trabalhador seja considerado incapaz de maneira total e definitiva para o trabalho e insuscetível de reabilitação para o exercício de qualquer atividade que lhe garanta subsistência, conforme artigo 43 da Lei nº 8.213/91, o RPPS estipula que a impossibilidade para o desempenho das atribuições do cargo por motivo de saúde e da readaptação.

Rigolin (2012) corrobora com esse entendimento ao citar que a aposentadoria por invalidez é benefício concedido em decorrência de incapacidade laboral do servidor para o exercício das atribuições legalmente definidas para o cargo que ocupa ou de outras compatíveis com o mesmo.

Já o Manual de Perícias do Servidor Público Federal (2017) define a invalidez

aplicável ao servidor público federal em um espectro um pouco mais amplo mas mantendo a definição dada pelo RJU, como se vê:

> Conceito de Invalidez:
> No âmbito da Administração Pública Federal, entende-se por invalidez do servidor a incapacidade total, permanente e omniprofissional para o desempenho das atribuições do cargo, função ou emprego.
> Considera-se também invalidez quando o desempenho das atividades acarreta risco à vida do servidor ou de terceiros, o agravamento da sua doença, ou quando a produtividade do servidor não atender ao mínimo exigido para as atribuições do cargo, função ou emprego.
> A invalidez ocorre quando o servidor for acometido de uma doença que o incapacite para o desempenho das atribuições do cargo. As doenças podem impor limitações às atividades da vida diária e/ou laborais do indivíduo, sem, contudo, torná-lo totalmente incapaz.

As Notas Técnicas 171/2014/DESAP/SEGEP/MP e 01/2015/DESAP/SEGEP/MP ratificam o entendimento do Manual de Perícias no âmbito do poder executivo:

> Nota Técnica 171/2014/DESAP/SEGEP/MP
> [...]
> 12. Conclui-se respondendo ao questionamento:
> a) O conceito de invalidez aplicado ao servidor público federal relaciona sua incapacidade laboral ao conjunto de atribuições do cargo efetivo por ele exercido.
> b) O servidor aposentado por invalidez poderá exercer atividade profissional após a concessão do benefício, pois as doenças podem impor limitações às atividades da vida diária e/ou laborais do servidor quanto ao seu cargo efetivo especificamente, sem, contudo, torná-lo totalmente incapaz para o desempenho de atividade profissional em sentido amplo.
> c) Existem atividades que podem ser exercidas no âmbito das profissões que não exigem o mesmo desgaste e agravamento do estado de saúde e que mantém o servidor em atividade, desconsiderando-se a restrição das atribuições definidas em lei para o cargo efetivo que ocupa.
> Nota Técnica 01/2015/DESAP/SEGEP/MP
> [...]
> 7. Conclui-se, exclusivamente sob o ponto de vista da capacidade laborativa, que:
> a) O conceito de invalidez aplicado ao servidor público federal relaciona sua incapacidade laboral ao conjunto de atribuições do cargo por ele exercido, portanto a avaliação pericial está focada na avaliação da capacidade laborativa do servidor para o exercício das atribuições do cargo.

Do exposto, tem-se que o servidor público federal não precisava necessariamente estar incapacitado para todo e qualquer tipo de trabalho para ser considerado inválido para determinado cargo. Diversos fatores eram ser levados em consideração, como por

exemplo a tentativa de readaptação.

A readaptação é considerada uma forma de provimento derivado conforme artigo 8º, inciso V do RJU. Conceitualmente falando, é um instituto jurídico capitulado no artigo 24 que, como já visto, deve preceder a aposentadoria por invalidez. Por definição da lei, a readaptação é a investidura do servidor em cargo de atribuições e responsabilidades compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental.

Bandeira de Mello (2010) ensina que a readaptação é tida como forma de provimento derivado horizontal e aquele em que o servidor não ascende, nem é rebaixado em sua posição funcional. Conclui que a readaptação é a espécie de transferência efetuada a fim de prover o servidor em outro cargo mais compatível com sua superveniente limitação de capacidade física ou mental.

Carvalho Filho (2020) afirma que a readaptação é forma de provimento pelo qual o servidor passa a ocupar cargo diverso do que ocupava, tendo em vista a necessidade de compatibilizar o exercício da função pública com a limitação sofrida em sua capacidade física ou psíquica.

Como se depreende do dispositivo legal no § 2º do artigo 24 do RJU, há limitações à readaptação do servidor público que possui incapacidade parcial, ante a necessidade de afinidade entre os cargos, respeito à habilitação exigida para o ingresso no serviço público, nível de escolaridade e equivalência de vencimentos. Imposições legais que se compatibilizam com o princípio do concurso público e com a proibição do desvio de função.

Assim, a readaptação não é irrestrita para todo e qualquer cargo, como é no caso do segurado do RGPS, ao qual não será concedido benefício de aposentadoria sempre que possível a reabilitação para qualquer outra atividade.

O Tribunal de Contas da União (TCU) possui entendimentos conflitantes acerca do tema como se verifica no trecho do Acórdão nº 4.857/2013 - 1ª Câmara e no Acórdão nº 3.361/2011 - 1ª Câmara:

> VOTO (Acórdão 4.857/2013 – 1ª Câmara):
> [...]
> 17. Com efeito, a declaração de invalidez para o exercício de um determinado cargo público não significa, necessariamente, a total incapacidade do seu ocupante para toda e qualquer atividade. A avaliação realizada por junta médica é relativa às particularidades que envolvem cada caso. Assim sendo, o acometimento por uma determinada doença pode ou não afastar o servidor do serviço ativo, em função da natureza do trabalho realizado. Por hipótese, um vigilante que venha a sofrer perda, ainda que parcial, da sua acuidade visual, poderá ser considerado inválido para o seu ofício, e, por motivo de segurança, afastado compulsoriamente de suas funções, ainda que tal deficiência possa ser considerada compatível com as atribuições de outros cargos públicos e até com outras atividades da vida civil.
>
> VOTO (Acórdão 3.361/2011 – 1ª Câmara):
> [...]

> 7. A aposentadoria por invalidez permanente pressupõe incapacidade definitiva para o serviço público, pois se assim não fosse deveria ser readaptado para outro cargo público compatível em remuneração e atribuição com o cargo em que ocorreu sua incapacidade, forma de provimento derivado contemplado no art. 24 da Lei n. 8.112/1990.
> 8. Contudo, ainda que aposentado por invalidez permanente, cessados os motivos de sua aposentação por esse motivo, devidamente apurado por junta médica oficial, deveria reverter ao cargo anteriormente ocupado, nos termos do art. 25, I, da Lei n. 8.112/1990, fato não verificado até o presente momento.
> 9. Uma vez empossado em novo cargo público, pressupõe-se que não mais subsistem os motivos de sua aposentadoria por invalidez permanente.
> 10. A acumulação de proventos por invalidez permanente com remuneração de novo cargo público contraria os incisos XVI e XVII e o § 10 do art. 37 da Constituição Federal, bem como o art. 118 da Lei n. 8.112/1990.

No acórdão nº Acórdão nº 4.857/2013 - 1ª Câmara percebe-se que o Tribunal acertadamente corrobora o entendimento aqui defendido de que a aposentadoria por invalidez do servidor público estava relacionado ao conjunto de atribuições do cargo e que o instituto da readaptação não era irrestrito. Já no acórdão nº 3.361/2011 - 1ª Câmara o Tribunal entende que a aposentadoria por invalidez pressupõe incapacidade definitiva para o serviço público, o que engloba todo e qualquer cargo, e conclui que uma vez empossado em novo cargo público, não mais subsistem os motivos da aposentadoria por invalidez do servidor, importando um dispositivo do RGPS (artigo 46 da Lei nº 8.213/91) que não existe no RPPS.

De todo o exposto, tem-se que os conceitos até então delineados são fundamentais para entender as possibilidades de acúmulo de cargos por servidor público federal aposentado por invalidez.

4 POSSIBILIDADES DE ACÚMULO DE CARGOS PARA SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL APOSENTADO POR INVALIDEZ ANTES DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA

O artigo 37, inciso XVI da Constituição Federal de 1988 e o artigo 118 do regime jurídico único dos servidores federais dispõem acerca das possibilidades e proibições de acumulação de cargos públicos. Em síntese é possível acumular dois cargos de professor, um cargo de professor com outro técnico ou científico e dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde com profissões regulamentadas.

Os dispositivos legais supracitados ainda fazem a ressalva de que essas acumulações se estendem a cargos, empregos e funções públicas em autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Territórios e dos Municípios, aos proventos de inatividade ressalvados os proventos de acumulações permitidas quando em atividade e se sujeitam à compatibilidade de horários.

Como visto, a legislação não impõe barreiras à investidura ou acumulação de cargos ao servidor aposentado por invalidez. No entanto, para que a investidura em cargo público seja efetivada, é necessária aptidão física e mental conforme estabelece o artigo 5º inciso VI do RJU.

Como se percebe não há restrições legais ao acúmulo de cargos por servidor aposentado por invalidez desde que ele cumpra os requisitos legais. Note-se que, o servidor inválido em um cargo público que deseje acumular cargo acumulável tem que estar apto física e mentalmente para o novo cargo público.

Como já pontuado no tópico anterior, as avaliações de capacidade e incapacidade estabelecem a correlação entre invalidez ou aptidão e cargo público, não entre invalidez ou inaptidão e serviço publico. A distinção é importante pois o que a junta médica oficial realiza é a avaliação da capacidade ou incapacidade para o desempenho das atribuições do cargo, o que é diferente de capacidade ou incapacidade para o exercício de toda e qualquer atribuição de qualquer cargo. Assim, nos termos da Lei, é possível que a invalidez permanente alcance apenas um dos cargos, para o servidor que legalmente acumule ou deseje acumular dois.

Martins (2016) defende que no Regime Próprio, a incapacidade laboral abarca apenas as atribuições do cargo. Por isso, em se constatando que o novo ofício do servidor aposentado por invalidez está ligado a atividades totalmente diversas do seu cargo de origem ou outro compatível, há de se reconhecer o direito a acumulação ou a manutenção da condição de aposentado por invalidez.

Dessa forma, tem-se que a primeira possibilidade de cumulação constitucionalmente autorizada se constitui impossível para o servidor aposentado por invalidez. Isso porque não há como se admitir que um professor aposentado por invalidez, possua uma incapacidade que lhe permita exercer o mesmo cargo em outra instituição educacional de qualquer nível ou de outro Ente Federado.

Na terceira hipótese (dois profissionais da área de saúde com profissão regulamentada), em que pese a gama de profissões nessa área, dificilmente será possível a cumulação já que existe uma semelhança entre as ações a serem praticadas por esses profissionais no exercício dos cargos. Dessa forma, se mostra pouco provável que a causa da incapacidade para um cargo não impacte o exercício do outro.

Já o segundo caso, possivelmente, é o único caso em que se admite a cumulação de cargo por servidor aposentado por invalidez. Isso porque, os cargos cuja cumulação é autorizada (professor e outro técnico ou científico) podem possuir, em geral, atribuições totalmente diferentes.

Acerca do conceito de cargo técnico ou científico, Carvalho Filho (2020) assim os define:

> O conceito de cargo técnico ou científico, por falta de precisão, tem provocado algumas dúvidas na Administração. O ideal é que o estatuto fixe o contorno mais exato possível para sua definição, de modo que se possa verificar, com maior facilidade, se é possível, ou não, a acumulação. Cargos técnicos são os que indicam a aquisição de conhecimentos técnicos e práticos necessários ao exercício das respectivas funções. Já os cargos científicos dependem de conhecimentos específicos sobre determi-

> nado ramo científico. Normalmente, tal gama de conhecimento é obtida em nível superior; essa exigência, porém, nem sempre está presente, sobretudo para os cargos técnicos. Por outro lado, não basta que a denominação do cargo contenha o termo "técnico": o que importa é que suas funções, por serem específicas, se diferenciem das meramente burocráticas e rotineiras. Seja como for, nem sempre será fácil atribuir tais qualificações de modo exato. As soluções adequadas normalmente são adotadas ao exame da situação concreta.

Como se observa, os cargos de professor e técnico ou científico não possuem a mesma natureza e atribuições. Essa diferença permite que o servidor esteja incapaz para o exercício das atribuições legais de apenas um deles, permitindo que ele atue normalmente no exercício daquelas relacionadas ao outro. Nessa situação, cabe à perícia médica promover a análise da compatibilidade entre as causas que ensejaram a incapacidade em um cargo e as atribuições do outro cargo.

Assim, a conclusão lógica é a de que é possível o retorno do servidor aposentado por invalidez ao exercício de um cargo efetivo, desde que sejam acumuláveis e a causa da incapacidade não impeça o exercício das atribuições do outro cargo, não podendo essas atribuições serem idênticas ou assemelhadas às do primeiro cargo.

A Nota Técnica Conjunta número 08/2015/DENOP/DESAP/SEGEP/MP, corrobora esse entendimento com a seguinte conclusão:

> [...]
> Deste entendimento do DESAP, ainda se conclui:
> b1) Não há impedimento legal para o servidor que acumula licitamente dois cargos públicos ser declarado inválido para um cargo e continuar em atividade no outro, desde que os cargos tenham atribuições distintas.
> b2) o servidor aposentado por invalidez no serviço público poder exercer na atividade privada atividades de sua profissão.

Alguns precedentes judiciais confirmam o entendimento demonstrado, como se verifica no trecho da sentença proferida pela 15ª Vara Federal do Ceará, confirmada pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, no processo nº 0800728-17.2016.4.05.8101:

> ADMINISTRATIVO. ACUMULAÇÃO DE CARGO TÉCNICO COM CARGO DE PROFESSOR. SERVIDOR CIVIL APOSENTADO POR INVALIDEZ. POSSIBILIDADE. DIREITO AO PAGAMENTO DAS PARCELAS ATRASADAS. PROCEDÊNCIA.
> 1. Para os servidores públicos civis, somente é possível acumular provento de aposentadoria concedida pelo Regime Próprio com remuneração de cargo, emprego ou função pública nos seguintes casos: a) cargos acumuláveis em atividade (dois cargos de professor; um de professor e outro técnico; dois cargos privativos de profissionais de saúde); b) exercício de cargo eletivo; e c) exercício de cargo em comissão. Ressalto que também é garantida a acumulação àqueles que estabeleceram o segundo vínculo público anteriormente à vigência da Emenda Constitucional nº

> 20/98, norma que introduziu a vedação de acúmulo.
> [...]
> 4. O cargo Engenheiro de Tecnologia Militar é de natureza técnica para fins de acumulação de cargos, visto que suas atribuições são as seguintes: "formulação, execução e supervisão de programas, planos e projetos de engenharia voltados para o desenvolvimento, manutenção e reparos de equipamentos, armamentos, sensores, sistemas de armas, instalações e meios militares" (Lei nº 9.657/1998, art. 2º, § 1º, I)). Portanto, são atribuições claramente técnicas, na medida em que exigem conhecimento especializado e habilitação legal. Deste modo, concluo que são acumuláveis os proventos da aposentadoria decorrente do cargo técnico de Engenheiro de Tecnologia Militar com os vencimentos de cargo de professor, porquanto acumuláveis em atividade (CF, art. 37, inciso XVI, alínea c, e § 10).
> 5. A aposentadoria por invalidez é benefício previdenciário concedido a servidor que, após licença para tratamento de saúde, não readquiriu as condições necessárias ao desempenho das funções do cargo que ocupa, bem como não possui condição física ou mental que permita a readaptação em cargo de atribuições afins e com mesma habilitação exigida e nível de escolaridade, além da necessária equivalência de vencimentos (Lei nº 8.112/90, art. 24 c/c art. 188, §1º). Neste aspecto, a licença para tratamento de saúde, que precede a aposentadoria por invalidez do servidor público, não pode ter prazo superior a 24 meses. Ultrapassado este período e não recuperada a capacidade laborativa nem verificada a possibilidade de readaptação, o servidor será aposentado (Lei nº 8.112/90, art. 188, §§ 1º e 2º). Dito isto, conclui-se que, distintamente da aposentadoria por invalidez concedida no Regime Geral de Previdência, não é condição para a obtenção deste benefício por servidor público a incapacidade total, isto é, que atinja o exercício de toda e qualquer atividade (omniprofissional). A legislação até mesmo relativiza o conceito de permanência da incapacidade, na medida em que prevê a aposentadoria para todos os que não recuperarem a capacidade laborativa no período de 24 meses da licença para tratamento de saúde. Por outro lado, ao tratar sobre a acumulação de proventos e vencimentos, o texto constitucional não faz qualquer restrição ao exercício de cargo público distinto por aposentado por invalidez. Conforme já explicitado, a única condição é a cumulatividade dos cargos públicos, requisito preenchido pelo demandante. De outra mão, pela documentação acostada aos autos, mostra-se incontroverso o fato de que o demandante preenche os requisitos, inclusive o da aptidão física e mental, para o exercício do cargo de professor.
> [...]
> 7. Procedência dos pedidos.

Por tudo o que foi delineado, tem-se que, antes da reforma da previdência, era possível a acumulação de cargos públicos por servidor público federal aposentado por invalidez desde os cargos fossem acumuláveis na ativa, com atribuições distintas e a

causa da incapacidade em um cargo não impedisse o exercício das atribuições do outro cargo.

5 NOVIDADES DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA QUE AFETAM A ACUMULAÇÃO DE CARGOS POR SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL APOSENTADO POR INCAPACIDADE

A reforma da previdência trouxe algumas mudanças no instituto da inativação por incapacidade laboral. Como se verifica no novo artigo 40, § 1º, inciso I da CF houve alteração na redação do benefício que passou a se chamar aposentadoria por incapacidade permanente:

> Art. 40. [...]
> § 1º O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado:
> I - por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria, na forma de lei do respectivo ente federativo.

A modificação aprovada na Reforma da Previdência é muito mais profunda do que simplesmente uma mudança de nomenclatura do benefício pois o intuito foi o de equiparar as regras do RPPS para as mesmas existentes no RGPS.

Isso porque a aposentadoria por invalidez pressupunha a incapacidade laboral para o exercício das atribuições do cargo ocupado pelo servidor ou de outro com ele compatível. Ao alterar a nomenclatura para incapacidade para o trabalho, passou-se a exigir que a impossibilidade de labor decorrente de doença impeça o servidor de realizar qualquer trabalho.

Martins (2021) argumenta que agora a junta médica ao analisar a limitação do servidor deve aferir a capacidade ou incapacidade para toda e qualquer atividade de natureza laboral, afastando-se, portanto as questões que envolvem o cargo ao qual o servidor está investido. O mesmo autor acrescenta que:

> O fato é que o servidor agora somente terá sua capacidade laboral reconhecida se restar demonstrado que não pode mais exercer um trabalho, independentemente de este ser compatível com as atribuições do cargo para o qual prestou concurso público, indo mais além, ainda que este não figure entre as funções a serem desempenhadas pelos servidores públicos de seu ente federado pela simples ausência de previsão legal de cargo com a mencionada função.

Para compatibilizar a nova aposentadoria por incapacidade permanente à Constituição e para uniformizá-la em todo o país, foi necessário inserir o conceito jurídico do instituto da readaptação que passou a ter a seguinte redação dada pelo artigo 37, § 13 da CF:

> Art. 37. [...]
> § 13. O servidor público titular de cargo efetivo poderá ser readaptado para exercício de cargo cujas atribuições e responsabilidades sejam compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental, enquanto permanecer nesta condição, desde que possua a habilitação e o nível de escolaridade exigidos para o cargo de destino, mantida a remuneração do cargo de origem.

Como se depreende do novo texto legal houve uma ampliação do conceito de readaptação que, seguindo o novo conceito de incapacidade, deixa de limitar-se às atribuições do cargo e passa a alcançar o trabalho como um todo, concluindo que:

> Só se permite que seja concedida a aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho quando ficar evidenciado que o servidor não pode exercer outras atribuições, ainda que estas não estejam necessariamente em consonância com os regramentos atinentes ao cargo por ele ocupado.
> Dessa forma, pode-se afirmar que, enquanto houver possibilidade de readaptação em atividades laborais, não se pode conceder o benefício, afastando a efemeridade de sua natureza, já que o servidor poderá se manter readaptado por tempo indeterminado e até que seja considerado incapaz para atividades laborais.

.

Se o novo instituto jurídico exige que o servidor esteja incapacitado para todo e qualquer trabalho para ser aposentado por incapacidade, não há possibilidade de ele estar incapacitado para o cargo que ocupa ou outro compatível e apto para outro cargo acumulável com atribuições distintas, condição majoritária de casos de acumulação de cargo por servidor aposentado por invalidez.

Dessa forma, conclui-se que a acumulação de cargos por servidor público federal aposentado por invalidez em um dos cargos não é mais possível após a reforma da previdência instituída pela EC 103/2019.

Muito embora essas alterações estejam vigentes no texto da Carta Magna não há como garantir que são compatíveis com diversos outros institutos jurídicos da Constituição. Em virtude disso o tópico a seguir discorre acerca da compatibilidade das alterações promovidas com o ordenamento jurídico vigente.

6 COMPATIBILIDADE DAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA REFORMA NOS INSTITUTOS DA INCAPACIDADE E DA READAPTAÇÃO COM O ORDENAMENTO JURÍDICO VIGENTE

Conforme já explanado em outros tópicos, a aposentadoria por invalidez, em sede de Regime Próprio, possuía como pressuposto a presença da incapacidade laboral para as atribuições do cargo ou de outro compatível com fundamento no conceito de readaptação. A readaptação por sua vez tinha como requisitos cargos de atribuições

afins, mesmo nível de escolaridade e equivalência de remunerações.

A alteração do conceito de invalidez, ampliando-o para incapacidade para o trabalho com exigência de impossibilidade de labor que impeça a realização de qualquer trabalho, juntamente com a flexibilização da readaptação, gerou inconformidades desses institutos com outras normas e princípios jurídicos.

A primeira incompatibilidade observada por esses novos conceitos se dá com o concurso público positivado no artigo nº 37, II da Constituição Federal. Isso porque, como já explanado em outro tópico, a readaptação é uma forma de provimento de cargo público, ainda que derivado, devendo portanto, sujeitar-se aos princípios constitucionais.

No momento em que a reforma da previdência autoriza o servidor que possui limitações a ser readaptado em qualquer cargo sem os limitantes do artigo nº 24 do da Lei nº 8.112/90, se está permitindo a investidura de servidor em cargo incompatível com aquele para o qual prestou concurso, ensejando a ocorrência de desvio de função, prática vedada também pelo RJU em seu artigo 117, XVII.

O STF em sua Súmula Vinculante nº 43 é categórico em afirmar que é inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

Assim, ao estabelecer que a readaptação se dará para o exercício de cargo de forma permanente, a legislação permite que o servidor seja investido em cargo público para o qual não prestou concurso público. Daí poder-se afirmar que a forma pela qual seu texto está redigido encontra-se eivado de inconstitucionalidade.

Outro ponto que merece destaque é a consequência da ofensa ao princípio do concurso público. Isso porque segundo Meireles (2018) o concurso é o meio técnico posto à disposição da Administração Pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os cidadãos interessados que atendam aos requisitos da lei para concorrer aos cargos, fixados de acordo com a natureza, remuneração e complexidade do cargo ou emprego, consoante determina o artigo 37.

No momento em que o Estado passa a investir servidores em cargos públicos por meio de uma readaptação carente de critérios restritivos, está afrontando os princípios da isonomia, eficiência e aperfeiçoamento dos serviços públicos ao restringir oportunidades ao público em geral e dar provimento a servidores a cargos distintos daqueles ao qual são especialistas. Observe-se que o artigo que trata da readaptação exige que o servidor possua habilitação e escolaridade exigidos para o cargo de destino e não o seu cargo originário. Isso permite que o servidor que tenha uma formação extra cargo público seja reinvestido naquele cargo sem concurso público.

Outra questão controversa do novo instituto diz respeito ao fato de que a nova regra da readaptação impõe que o servidor com limitações continue a receber a remuneração de seu cargo originário. Ou seja, o servidor readaptado poderá atuar em um cargo cuja remuneração é maior ou menor do que a que receberá e poderá se aposentar nele, mas tendo como base para cálculo dos seus proventos os valores recebidos por outro cargo que já não exerce mais e onde não se dará sua inativação.

Em uma primeira análise, pode-se afirmar que não há qualquer problema constitucional nesse aspecto, pelo fato de estar sendo observado o princípio da

irredutibilidade da remuneração do servidor, já que se impõe a manutenção dos valores recebidos no cargo anterior.

No entanto, conforme já dito, a nova readaptação implica a investidura permanente no novo cargo e assim tal situação afronta o princípio da legalidade, pois o provimento do cargo público deve respeitar as imposições legalmente estabelecidas para o mesmo, dentre as quais figura a retribuição pecuniária, não se admitindo, portanto, que o servidor receba remuneração diversa daquela prevista em lei pelo exercício do cargo público.

O Superior Tribunal de Justiça, por meio de sua Súmula 378 dispõe que o servidor público desviado de função, embora não tenha direito ao reenquadramento, faz jus aos vencimentos correspondentes à função que efetivamente desempenhou, sob pena de ocorrer locupletamento ilícito da Administração. Dessa forma, o novo conceito de readaptação pode ser inócuo ao estabelecer a manutenção do salário do cargo originário, ensejando judicializações, caso o servidor seja readaptado para cargo de remuneração maior.

De todo o exposto, percebe-se que os novos conceitos de aposentadoria por incapacidade e readaptação aprovados pela reforma da previdência, no mínimo, acarretaram conflito entre princípios e normas jurídicas, consistentes na investidura em cargo público sem o devido concurso público e a inobservância dos princípios da legalidade, eficiência e isonomia por parte da Administração Pública o que, por consequência, inviabilizam o acúmulo de cargos por servidor público aposentado por invalidez.

7 CONCLUSÕES

A análise evidenciou que, no RPPS, a aposentadoria por invalidez (antes da EC nº 103/2019) estava vinculada à incapacidade para o exercício das atribuições do cargo, razão pela qual era possível, em situações específicas, compatibilizar a manutenção de proventos com a remuneração de outro cargo acumulável, desde que a acumulação fosse permitida na ativa, houvesse atribuições distintas e a perícia médica atestasse aptidão para o segundo vínculo.

Com a reforma, a redação constitucional passou a exigir incapacidade permanente para o trabalho, deslocando o critério de avaliação do âmbito do cargo para um espectro laborativo mais amplo e, em consequência, tornando praticamente inviável a acumulação de cargos por servidor aposentado por incapacidade. Além disso, a ampliação do instituto da readaptação pode tensionar princípios como concurso público, legalidade, isonomia e eficiência, demandando interpretação conforme e regulamentação que restabeleça limites objetivos ao provimento derivado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103 de 12 de novembro de 2019. **Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990. **Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da união, das autarquias e das fundações públicas federais**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Manual de Perícia Oficial em Saúde do Servidor Público Federal**. 3 ed. Brasília: MP, 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Nota Técnica 01/2015/DESAP/SEGEP/MP**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 07 jan. 2015. Assunto: Acumulação de aposentadoria por invalidez com cargo efetivo.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Nota Técnica Conjunta número 08/2015/DENOP/DESAP/SEGEP/MP**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 15 mai. 2015. Assunto: Aposentadoria por invalidez permanente de médicos e odontólogos.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Nota Técnica 171/2014/DESAP/SEGEP/MP**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 15 dez. 2014. Assunto: Aposentadoria por invalidez permanente de médicos e odontólogos.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 43**. É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [2015]. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=2348. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (1. Câmara). **Acórdão nº 3.361/2011**. Representação. Servidor aposentado por invalidez permanente. Nomeação para exercer outro cargo de técnico judiciário. Ilegalidade de um ato de admissão. Legalidade dos demais. Nega-se registro a admissão de servidor que se aposentou por incapacidade definitiva

para o serviço público e assume outro cargo público. Relator: Marcos Bemquerer, 24 de maio de 2011. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A3361%2520ANOACORDAO%253A2011/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (1. Câmara). **Acórdão nº 4.857/2013**. Representação. Servidor aposentado por invalidez. Cumulação de proventos com a remuneração de vereador do município de Estação/RS. Conhecimento. Procedência. Determinações. Relator: José Mucio Monteiro, 16 de julho de 2013. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A4857%2520ANOACORDAO%253A2013/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Justiça Federal do Ceará). Sentença. **Processo nº 0800728-17.2016.4.05.8101**. Administrativo. Acumulação de cargo técnico com cargo de professor. Servidor civil aposentado por invalidez. Possibilidade. Direito ao pagamento das parcelas atrasadas. Procedência. 15ª Vara Federal do Ceará. Autor: Rafael Araújo Sales. Réu: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará. Magistrado: André Vieira de Lima, 28 de março de 2017. Disponível em: https://pje.jfce.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?idProcessoDocumento=44b37852bb88c30c1218efa69b2dfdd4. Acesso em: 25 mar. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34 ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MARTINS, Bruno Sá Freire. **A nova previdência dos servidores públicos**. Curitiba: Alteridade, 2021.

MARTINS, Bruno Sá Freire; AGOSTINHO, Theodoro Vicente. **Manual prático das aposentadorias do servidor público**. 2 ed. São Paulo: LTr, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Comentários ao regime jurídico único dos servidores públicos civis**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

Histórico
Recebido em: 15 dez. 2026. Aprovado em: 12 ago 2026. Publicado em: 23 nov. 2026

E-ISSN: 2595-7414
Revista Brasileira de Direito Social - RBDS, Belo horizonte, v. 9, n. 4, p. 60-72, 2026

[assistência social]

A TOMADA DE DECISÃO APOIADA NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) NO BRASIL

Jose Octavio de Castro Melo[1]
Joyce Uchôa Barros de Castro Melo[2]

Resumo

O presente artigo tem como escopo analisar a aplicação da Tomada de Decisão Apoiada para pessoas com deficiência mental como instrumento de mínima privação da capacidade jurídica do beneficiário nos casos de concessão de Benefício de Prestação Continuada (BPC) previsto na Lei Orgânica da Assistência Socias (LOAS). Neste contexto, a investigação parte da análise da eficácia na utilização do instituto da Tomada de Decisão Apoiada nos processos de concessão de BPC/LOAS para pessoas com deficiência mental em substituição a curatela. O artigo busca identificar em que medida a Tomada de Decisão Apoiada para pessoas com deficiência mental pode contribuir para a máxima autonomia à pessoa do beneficiário com deficiência no Brasil. A metodologia envolve pesquisa interdisciplinar com orientação epistemológica na teoria crítica, congrega teoria e práxis e articula aspectos da capacidade jurídica e do direito previdenciário, dada a relevância do diálogo de saberes. O texto adota os raciocínios indutivo e dedutivo, em pesquisa qualitativa, com as técnicas de análise documental, de dados e de revisão bibliográfica. Por fim, espera-se que a Tomada de Decisão Apoiada possa ser instrumento mais célere e eficaz que a Curatela nos processos de concessão de Benefícios de Prestação Continuada para pessoas com deficiência mental.

Palavras-chave: Tomada de decisão apoiada. Curatela. Pessoas com deficiência. Benefício de Prestação Continuada (BPC).

SUPPORTED DECISION MAKING IN THE GRANTING OF CONTINUED BENEFITS (BPC) IN BRAZIL

Abstract

This article aims to analyze the application of Supported Decision Making for people with intellectual disabilities as an instrument of minimal deprivation of the legal capacity of the beneficiary in cases of granting of the Continuous Cash Benefit (BPC) provided by the Organic Law of Social Assistance (LOAS). In this context, the research starts from the analysis of the efficacy of the Supported Decision Making in the processes of granting BPC/LOAS for people with mental disabilities as a substitute for guardianship.

[1] Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR (2025). Professor adjunto dedicação exclusiva do Curso de Direito da Universidade Estadual do Piauí - UESPI (desde 2006)
[2] Graduação em Bacharelado em Direito pelo Centro de Ensino Unificado de Teresina (2007), Especialização em Direito e Processo Civil pelo Centro de Ensino Unificado de Teresina (2010). Atualmente exerce a advocacia nas áreas Cível, Trabalhista e Previdenciária.

The article seeks to identify to what extent Supported Decision Making for people with intellectual disabilities can contribute to the minimal deprivation of the beneficiary's personality. The methodology involves interdisciplinary research with epistemological orientation in critical theory, congregates theory and praxis and articulates aspects of legal capacity and social security law, given the relevance of the dialogue of knowledge. The text adopts the inductive and deductive reasoning, in qualitative research, with the techniques of document and data analysis and bibliographic review. Finally, it is expected that Supported Decision Making may be a faster and more effective instrument than Curatorship in the processes of granting Continuous Cash Benefit to people with mental disabilities.

Keywords: Supported decision making. Guardianship. Persons with Disabilities. Continuous Cash Benefit (BPC).

1 INTRODUÇÃO

O Benefício de Prestação Continuada (BPC), regulamentado pela Lei de Organização da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993), constitui um instrumento essencial para garantir a subsistência de pessoas com deficiência física ou mental que jamais contribuíram para a previdência social. Esse benefício assegura um salário-mínimo mensal aos beneficiários que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção, mas não contempla vantagens como o décimo terceiro salário ou a sucessão do benefício a herdeiros. Para acessá-lo, em caso de deficiência mental, exige-se que o requerente seja representado em juízo por um curador, figura responsável pela gestão de sua manifestação de vontade. Tal exigência, no entanto, pode gerar conflitos com a autonomia da pessoa com deficiência, especialmente quando se presume, de forma generalizada, que a deficiência mental impede a manifestação de vontade em todos os aspectos da vida civil.

O conceito de deficiência, conforme definido pela Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Pessoas Portadoras de Deficiência, realizada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) na Guatemala, em 1999, abrange restrições físicas, mentais ou sensoriais, de caráter permanente ou transitório, que limitam a capacidade de exercer atividades essenciais da vida diária. Essa definição destaca a interação entre as limitações individuais e as barreiras econômicas e sociais, evidenciando que as dificuldades enfrentadas pelas pessoas com deficiência não estão exclusivamente no âmbito pessoal, mas também no contexto em que estão inseridas.

Nesse cenário, a curatela se apresenta como uma medida de caráter excepcional, aplicada somente quando não houver outros meios para garantir a expressão da vontade da pessoa com deficiência. Contudo, a curatela implica a total substituição da manifestação de vontade em atos da vida civil, o que pode resultar na privação significativa da autonomia e da personalidade do indivíduo. Como alternativa mais inclusiva, surge a Tomada de Decisão Apoiada, um instituto que preserva ao máximo a autonomia do beneficiário, restringindo a assistência apenas a atos específicos, conforme necessário. Essa abordagem busca equilibrar a proteção jurídica com a preservação da dignidade e da autonomia da pessoa com deficiência.

Diante disso, este artigo tem como objetivo analisar em que medida a Tomada de Decisão Apoiada pode contribuir para uma mínima privação da personalidade do beneficiário, especialmente em substituição à curatela, enquanto requisito para a concessão do Benefício de Prestação Continuada. A proposta é demonstrar como esse instituto pode promover um modelo mais humanista e respeitoso à autonomia, em consonância com os princípios da dignidade humana e da inclusão social.

2 MATERIAL E MÉTODOS

Este estudo adota como método principal a pesquisa bibliográfica e documental. O referencial teórico foi desenvolvido com base em consultas realizadas junto ao portal de periódicos científicos da Capes, por meio do acesso CAFE, utilizando as bases de dados da Web of Science, além de publicações em periódicos especializados, como a Revista dos Tribunais e a plataforma Redalyc. A busca concentrou-se em categorias temáticas relevantes para o tema, como “tomada de decisão apoiada”, “curatela”, “pessoas com deficiência” e “benefício de prestação continuada (BPC)”, com o objetivo de reunir uma análise abrangente e fundamentada.

Além disso, foram utilizadas fontes documentais específicas para examinar a aplicação da Tomada de Decisão Apoiada em casos relacionados ao Benefício de Prestação Continuada. Essas fontes incluem dados do IBGE, documentos e tratados internacionais disponíveis na ONU, informações do site Planalto.com e análises contidas nos bancos de dados das Cortes Internacionais de Direitos Humanos e do Supremo Tribunal Federal (STF).

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 A tutela legal da pessoa com deficiência

O Estado Democrático de Direito, consolidado na Constituição Federal de 1988, representa um marco na garantia dos direitos sociais e individuais no Brasil. Fundada nos valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e solidária, a Constituição tem como princípio fundamental a dignidade da pessoa humana. Segundo Sarlet (2015), a Constituição de 1988 inaugura um pioneirismo na proteção dos direitos fundamentais, promovendo uma base jurídica robusta para assegurar a cidadania e a justiça social. Entre os direitos sociais previstos na Constituição, destaca-se o direito à seguridade social, que engloba saúde, previdência e assistência social. Esses direitos, conforme delineados no artigo 194 da Constituição, têm como objetivo principal garantir proteção social e atender às necessidades básicas da população, especialmente daqueles em situação de vulnerabilidade.

A Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993 – LOAS) surge como um marco regulatório essencial para a implementação do sistema de seguridade social no Brasil. Esta lei estabelece os fundamentos e diretrizes para a assistência social como política pública, definindo suas bases de organização e os direitos assegurados aos cidadãos. Segundo o artigo 2º da LOAS, a assistência social é dever do Estado e direito do cidadão, devendo ser prestada a quem dela necessitar, independentemente de

contribuição prévia à seguridade social. De forma específica, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), regulamentado pela LOAS, assegura um salário-mínimo mensal a pessoas idosas com 65 anos ou mais e a pessoas com deficiência cuja condição os impeça de prover sua subsistência, desde que preencham os critérios de renda estabelecidos.

Além disso, a LOAS reforça a integração entre saúde, previdência e assistência social, promovendo a intersetorialidade das políticas públicas para garantir maior alcance e efetividade no atendimento às necessidades da população vulnerável. A reabilitação e inclusão das pessoas com deficiência, por exemplo, estão alinhadas com os princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade material, ambos pilares fundamentais da Constituição de 1988. Sua implementação reflete a busca por uma sociedade mais justa e inclusiva, em que a proteção social seja efetivamente garantida a todos, especialmente àqueles que mais necessitam. Essa legislação não apenas reforça os princípios constitucionais, mas também demonstra o papel essencial do Estado na promoção do bem-estar coletivo e na redução das desigualdades sociais.

A exclusão social de pessoas com deficiência, especialmente em virtude de limitações intelectuais ou psíquicas, tem sido historicamente uma realidade dolorosa. Tais indivíduos foram frequentemente relegados a uma condição secundária na sociedade, negando-lhes o pleno exercício de sua cidadania e capacidade de trabalho em condições de igualdade. Como observa Ferrajoli (2009, p. 22), a titularidade de direitos fundamentais é um parâmetro que tanto revela a igualdade entre os indivíduos quanto expõe as desigualdades que persistem em seu acesso. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, proclamada pela Organização das Nações Unidas (ONU), representou um marco no reconhecimento da dignidade inerente a todos os seres humanos. O preâmbulo do documento enfatiza que todos os membros da família humana possuem direitos fundamentais, independentemente de quaisquer padrões estéticos ou ideais de perfeição. Assim, assegura-se a todos o direito à igualdade de condições e a uma vida digna (ONU, 1948). Esse princípio solidificou a compreensão de que os valores universais são subjetivamente acolhidos por toda a humanidade, como argumenta Bobbio (2004, p. 28), em oposição a uma concepção meramente objetiva e imposta.

Posteriormente, instrumentos como a Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência (CDPD), promulgada pela ONU em 2006 e ratificada no Brasil em 2008, e a Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015), trouxeram avanços concretos no regime de incapacidades e no instituto da curatela. A CDPD, em seu preâmbulo, redefine o conceito de deficiência, reconhecendo que esta decorre da interação entre barreiras sociais e atitudes que restringem a participação plena e efetiva das pessoas com deficiência em igualdade de condições com as demais (Ribeiro, 2015, p. 1). A partir dessas normativas, a deficiência deixou de ser critério para a identificação da incapacidade absoluta, assegurando-se às pessoas com deficiência o direito ao pleno exercício de sua capacidade civil. O modelo estabelecido pela CDPD exige dos Estados signatários a criação de sistemas de apoio que favoreçam o livre exercício da capacidade, princípio que foi incorporado de forma expressa na Lei Brasileira de Inclusão.

Ademais, o artigo 10 da CDPD destaca a necessidade de promover e proteger os direitos humanos de todas as pessoas com deficiência, inclusive daquelas que

demandam maior apoio. Este suporte não está limitado a um campo específico, podendo abarcar ações que transcendem as relações jurídicas formais, promovendo a inclusão em todos os aspectos da vida social (ONU, 2006). Dessa forma, a convenção propõe uma mudança paradigmática: ao invés de focar nas limitações do indivíduo, enfatiza a remoção de barreiras sociais e ambientais, promovendo a igualdade de oportunidades. Esse arcabouço normativo estabelece uma base sólida para garantir que as pessoas com deficiência sejam vistas, antes de tudo, como titulares de direitos fundamentais. Com isso, amplia-se a perspectiva de uma sociedade mais inclusiva, em que a diversidade é valorizada e as desigualdades estruturais são enfrentadas com base em princípios universais de justiça e dignidade.

A Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência (CDPD), em seu artigo 12, trouxe uma transformação paradigmática na forma de tratar a capacidade civil das pessoas com deficiência. Esse instrumento internacional estabelece que o sistema de apoio deve ser empregado como medida para favorecer o pleno exercício da capacidade legal, nunca para negá-lo. A convenção reafirma princípios fundamentais, como o direito das pessoas com deficiência de serem reconhecidas como sujeitos de direitos perante a lei, em igualdade de condições com as demais pessoas.

O artigo 12 da Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência (CDPD) apresenta cinco diretrizes principais que refletem um avanço significativo no reconhecimento e na proteção dos direitos das pessoas com deficiência. A primeira diretriz estabelece o reconhecimento universal como sujeitos de direitos, assegurando que todas as pessoas com deficiência tenham o direito de serem reconhecidas como titulares de direitos em qualquer lugar, sem discriminação. A segunda diretriz trata da capacidade legal em igualdade de condições, garantindo que as pessoas com deficiência possam exercer sua capacidade jurídica em todos os aspectos da vida, assim como qualquer outra pessoa, eliminando barreiras jurídicas que anteriormente restringiam seus direitos.

A terceira diretriz enfatiza o acesso ao apoio no exercício da capacidade legal, determinando que os Estados Partes adotem medidas adequadas para prover apoio individualizado às pessoas com deficiência, conforme suas necessidades específicas, de forma a promover sua autonomia. A quarta diretriz aborda a necessidade de salvaguardas para prevenir abusos. Nesse sentido, todas as medidas relacionadas ao exercício da capacidade legal devem incluir proteções efetivas, respeitando a vontade e as preferências das pessoas. Tais medidas devem ser proporcionais, isentas de conflitos de interesse, revisadas regularmente e aplicadas pelo período mais curto possível, em conformidade com o direito internacional dos direitos humanos. Por fim, a quinta diretriz trata da garantia de direitos econômicos, assegurando às pessoas com deficiência o direito de possuir bens, administrar suas finanças, acessar crédito financeiro, e protegendo-as contra a privação arbitrária de seus bens.

A Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015), em consonância com os princípios da CDPD, promoveu uma profunda reforma no instituto da curatela, introduzindo a tomada de decisão apoiada. Esse mecanismo permite que a pessoa com deficiência, de forma autônoma, escolha apoiadores para auxiliá-la na tomada de decisões relacionadas ao exercício de sua capacidade civil. O pedido deve ser submetido à homologação judicial, preservando a capacidade jurídica do indivíduo e respeitando sua vontade e preferências. Além disso, a Constituição Federal de 1988 assegura os direitos sociais e a assistência às

pessoas em situação de vulnerabilidade. O artigo 6º consagra a assistência social como direito fundamental, e o artigo 203 estabelece objetivos específicos, como a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência, a promoção de sua integração comunitária e a garantia de um benefício mínimo para aqueles que não possuem meios de prover sua subsistência.

O objetivo central da CDPD e da legislação brasileira é a promoção de um modelo social humanista, que rejeita a visão "patologizante" da deficiência. Nesse novo paradigma, a deficiência não é definida pelas limitações pessoais, mas pela interação entre essas limitações e as barreiras sociais e ambientais que restringem a plena participação na sociedade. O foco deixa de ser a reabilitação da pessoa para que ela se adeque aos padrões sociais e passa a ser a reabilitação da sociedade, eliminando entraves que perpetuam a exclusão. Assim, ao garantir às pessoas com deficiência o acesso a direitos em igualdade de condições, a CDPD e a legislação nacional reforçam o compromisso com a dignidade humana, a justiça social e a inclusão, consolidando um modelo jurídico que prioriza a autonomia e a participação ativa desses indivíduos na vida social.

3.2 CURATELA E TOMADA DE DECISÃO APOIADA: ANALISE DA MÍNIMA PRIVAÇÃO DA AUTONOMIA

No Brasil, a curatela é tradicionalmente a medida jurídica mais utilizada para a proteção de pessoas com deficiência. Contudo, o ordenamento jurídico brasileiro tem passado por um processo de humanização, especialmente no que se refere aos direitos das pessoas com deficiência. Esse movimento busca limitar a curatela ao âmbito patrimonial e negocial, promovendo a autonomia e a vontade do curatelado, em consonância com os princípios da dignidade da pessoa humana e as diretrizes internacionais de direitos humanos. Essa transformação está alinhada com a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), que estabelece que a deficiência não compromete a plena capacidade civil, inclusive para atos como adoção, guarda e tutela, garantindo a igualdade de oportunidades (Brasil, 2015). O Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) trouxe mudanças significativas ao Código Civil brasileiro. Dentre as alterações, destacam-se a redução dos casos de incapacidade, a introdução da Tomada de Decisão Apoiada, e mudanças em normas relacionadas à validade de atos praticados por pessoas com deficiência, como casamento, prescrição, decadência e doações (Freitas, 2023).

Essas modificações reforçam a busca por um modelo jurídico que privilegie a autonomia, o respeito à vontade e a dignidade da pessoa com deficiência. A Tomada de Decisão Apoiada é definida no artigo 1.783-A do Código Civil como um processo no qual a pessoa com deficiência elege pelo menos duas pessoas idôneas de sua confiança para auxiliá-la na tomada de decisões sobre atos da vida civil. Esse modelo não substitui a vontade da pessoa, mas fornece apoio para que ela possa exercer sua capacidade civil de forma plena e informada (BRASIL, 2002). Diferentemente da curatela, que implica a substituição da vontade, a Tomada de Decisão Apoiada resguarda os direitos personalíssimos e preserva a autonomia do indivíduo, sendo uma medida menos invasiva.

Dados do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) mostram que a maior parte

das concessões do Benefício de Prestação Continuada (BPC) ocorre entre crianças com deficiências irreversíveis. Apesar disso, o Decreto 3.298/1999 adotou um conceito mais restritivo de deficiência, limitando-o a condições que causam incapacidade permanente para o desempenho de atividades normais (Brasil, 2015). Essa abordagem, entretanto, conflita com as diretrizes da CDPD e da Organização Mundial da Saúde (OMS), que estimam que o número de pessoas com deficiências, incluindo demência, continuará a crescer globalmente, ultrapassando 115 milhões até 2050 (OMS, 2012).

Os tradicionais processos de interdição, que muitas vezes substituem completamente a vontade da pessoa com deficiência, têm se mostrado incompatíveis com os princípios de liberdade individual e autonomia. Segundo Moraes (2010), o princípio da liberdade individual deve ser visto como a possibilidade de realizar escolhas sem interferências externas, respeitando a privacidade e o projeto de vida de cada pessoa. A imposição da curatela em casos em que há outras alternativas menos restritivas, como a Tomada de Decisão Apoiada, pode representar uma violação a esses direitos fundamentais.

A Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, promulgada pela Organização das Nações Unidas (ONU), propõe um modelo de apoio que redefine o paradigma das incapacidades, focando na dignidade da pessoa humana e no reconhecimento de sua capacidade civil como atributo universal. Nesse contexto, a Tomada de Decisão Apoiada emerge como um mecanismo central, garantindo que as pessoas com deficiência possam exercer seus direitos em igualdade de condições com os demais, com o apoio necessário e proporcional às suas necessidades (ONU, 2006).

Essa abordagem é respaldada pela Lei Brasileira de Inclusão, que estabelece a responsabilidade do Estado e da sociedade em promover a inclusão das pessoas com deficiência em todos os aspectos da vida social (Requião, 2015). Marques (2012) enfatiza a necessidade de reconhecer a vulnerabilidade das pessoas com deficiência e implementar tutelas jurídicas que assegurem sua autonomia privada, promovendo o equilíbrio entre proteção e liberdade.

A principal diferença entre a Tomada de Decisão Apoiada e a curatela reside no grau de intervenção e autonomia preservada. Enquanto a curatela é uma medida mais restritiva, que substitui a vontade da pessoa em atos relacionados ao patrimônio e negócios, a Tomada de Decisão Apoiada é uma medida voluntária, na qual a pessoa com deficiência escolhe apoiadores de sua confiança para auxiliá-la em decisões importantes (LOBO, 2015). Essa distinção reflete o objetivo maior da Tomada de Decisão Apoiada: preservar a dignidade e a liberdade da pessoa com deficiência, com mínima interferência em seus direitos personalíssimos.

O modelo jurídico da Tomada de Decisão Apoiada representa um avanço significativo na proteção dos direitos das pessoas com deficiência, em consonância com o paradigma de inclusão e autonomia promovido pela CDPD. Ao limitar o uso da curatela e promover alternativas menos restritivas, como a Tomada de Decisão Apoiada, o ordenamento jurídico brasileiro dá passos importantes na consolidação de um sistema que respeita a dignidade, a liberdade e a igualdade de oportunidades para todas as pessoas. A implementação prática desse modelo, no entanto, requer esforços contínuos para garantir seu amplo acesso e eficácia, reforçando o compromisso com os princípios fundamentais de direitos humanos.

3.2 O procedimento da tomada de decisão apoiada nos processos de concessão de bpc para pessoas com deficiência mental

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é assegurado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e está previsto no artigo 203 da Constituição Federal de 1988. Ele é destinado a pessoas com deficiência que apresentam perdas ou anormalidades de natureza permanente, comprometendo sua capacidade de desempenhar atividades dentro do padrão considerado normal, ou a idosos com 67 anos ou mais. Para sua concessão, é exigida a comprovação de renda familiar per capita inferior a ¼ do salário-mínimo, além da submissão a perícia médica para constatação da condição do requerente (Brasil, 1993).

A Lei Brasileira de Inclusão (LBI) trouxe importantes avanços na proteção e promoção da autonomia das pessoas com deficiência, especialmente ao introduzir o instituto da Tomada de Decisão Apoiada como alternativa à curatela. Este mecanismo busca preservar a capacidade civil da pessoa com deficiência, oferecendo-lhe apoio para a prática de atos da vida civil sem comprometer sua autonomia. Trata-se de um instituto recente no ordenamento jurídico brasileiro, inspirado nas diretrizes da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD) (Rosenvald, 2015, p. 11).

Definida no artigo 1.783-A do Código Civil, a Tomada de Decisão Apoiada permite que a pessoa com deficiência eleja ao menos duas pessoas idôneas de sua confiança para auxiliá-la na tomada de decisões sobre atos da vida civil. Essas pessoas devem fornecer elementos e informações necessárias para que o apoiado possa exercer sua capacidade de forma plena e informada. O processo é realizado de maneira autônoma, com a participação do juiz, Ministério Público e uma equipe multidisciplinar (Brasil, 2002).

Diferente da curatela, que substitui a vontade da pessoa com deficiência, a Tomada de Decisão Apoiada promove o respeito às preferências do indivíduo, garantindo sua participação ativa nas decisões que impactam sua vida. Este instituto evita violações arbitrárias e reconhece que a deficiência não afeta, por si só, a plena capacidade civil da pessoa, conforme preceitua a LBI (Silva, 2023).

A curatela, tradicionalmente utilizada no Direito Civil brasileiro, consiste na representação de pessoas consideradas incapazes de exercer seus direitos. Antes da LBI, a curatela era aplicada de forma abrangente, mesmo em casos em que medidas menos restritivas poderiam ser adotadas. Após a implementação do Estatuto da Pessoa com Deficiência, a curatela passou a ser aplicada como último recurso, destinada apenas a situações extremas e justificáveis (Tartuce, 2015). Em contraste, a Tomada de Decisão Apoiada é uma medida voluntária e menos invasiva, que prioriza a vontade da pessoa apoiada. Ela reflete um avanço no tratamento jurídico das pessoas com deficiência, alinhando-se às diretrizes da CDPD e promovendo um modelo de inclusão e respeito à dignidade humana (Freitas, 2022).

Para requerer o BPC com base na Tomada de Decisão Apoiada, o beneficiário deve apresentar um plano de apoio detalhado, indicando os apoiadores, seus limites e prazos de atuação. Esse plano é submetido à aprovação judicial, com a participação do Ministério Público e equipe multidisciplinar. Durante o processo, é essencial verificar se a deficiência impacta a capacidade de expressão da vontade, o que cabe à equipe técnica aferir (Sousa, 2016, p. 280). A legislação assegura que a pessoa apoiada pode,

a qualquer momento, solicitar a revogação do acordo, e os apoiadores devem prestar contas regularmente ao juiz e ao Ministério Público. Caso sejam detectados abusos ou negligências por parte dos apoiadores, o juiz pode destituí-los e nomear substitutos, sempre respeitando a vontade do apoiado (Menezes, 2016, p. 71).

O instituto da Tomada de Decisão Apoiada representa um avanço significativo na promoção da autonomia das pessoas com deficiência. Ele desafia a visão tradicional de incapacidade, enfatizando que a deficiência, por si só, não constitui motivo suficiente para a restrição de direitos. Em vez disso, busca-se avaliar, caso a caso, se há necessidade de medidas de apoio, preservando ao máximo a liberdade e a dignidade da pessoa (Barboza, 2016, p. 92). Além disso, a introdução desse mecanismo impacta outros aspectos do Direito Civil, como a validade de atos jurídicos, incluindo casamento, quitação e doações. Ele reflete uma mudança paradigmática, promovendo um modelo jurídico mais inclusivo, centrado na autonomia e na igualdade de oportunidades (Freitas, 2022).

A Tomada de Decisão Apoiada destaca-se como um instituto inovador e necessário no ordenamento jurídico brasileiro, equilibrando proteção e autonomia para pessoas com deficiência. Ela reafirma a dignidade da pessoa humana e os princípios de inclusão, alinhando-se às diretrizes internacionais de direitos humanos e promovendo um sistema jurídico mais justo e humano. A implementação prática desse mecanismo, no entanto, requer atenção contínua para garantir sua eficácia e evitar interpretações que comprometam os direitos fundamentais dos beneficiários.

CONCLUSÕES

O Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela LOAS, desempenha um papel crucial na garantia de direitos para pessoas com deficiência e idosos em situação de vulnerabilidade. Contudo, sua implementação histórica foi marcada por interpretações restritivas, como as trazidas pelo Decreto 3.298/1999, que associavam o conceito de deficiência à incapacidade total, exigindo frequentemente a interdição completa da pessoa para acesso ao benefício. Essa prática resultava em uma violação ao princípio da dignidade humana, substituindo a vontade do beneficiário pela do curador, em um modelo jurídico que priorizava a incapacidade sobre a autonomia.

A partir da ratificação da Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência (CDPD) e da promulgação da Lei Brasileira de Inclusão (LBI), o ordenamento jurídico brasileiro deu um passo significativo para mudar esse paradigma. Inspirado nos valores de igualdade, liberdade e dignidade, o novo modelo reconhece a capacidade civil como regra geral, relegando a incapacidade a um status excepcional. Essa mudança reafirma o compromisso com uma concepção contemporânea de dignidade humana, que enxerga as pessoas com deficiência como sujeitos de direitos, plenamente capazes de participar ativamente na sociedade e de tomar decisões sobre suas próprias vidas.

Nesse contexto, a Tomada de Decisão Apoiada surge como uma alternativa mais inclusiva e respeitosa à curatela, especialmente em processos previdenciários, como a concessão do BPC. Este instituto oferece um mecanismo para preservar a capacidade civil do beneficiário com mínima intervenção, garantindo que sua vontade seja priorizada e respeitada. Diferentemente da curatela, que implica a substituição da vontade, a Tomada

de Decisão Apoiada promove um equilíbrio entre autonomia e apoio, assegurando o protagonismo da pessoa com deficiência nas decisões que impactam sua vida.

Apesar dos avanços, as mudanças trazidas pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência apresentam desafios técnicos e jurídicos, especialmente no que diz respeito à interpretação e aplicação das normas. A discricionariedade conferida aos aplicadores do direito pode gerar inseguranças, tanto para beneficiários quanto para os operadores da lei. Além disso, a reformulação das disposições sobre incapacidade implicou na perda de algumas garantias legais anteriormente asseguradas às pessoas com deficiência, o que demanda atenção contínua para evitar retrocessos.

O Ministério Público desempenha um papel essencial nesse cenário, atuando como defensor dos direitos das pessoas com deficiência e como fiscal da lei. Sua participação é indispensável tanto na promoção de ações judiciais que assegurem o acesso à Tomada de Decisão Apoiada e a outros direitos quanto na mediação de eventuais conflitos entre os beneficiários e seus apoiadores. Essa atuação reforça a importância de uma abordagem multidisciplinar e colaborativa para garantir que os avanços jurídicos se traduzam em práticas efetivas e inclusivas.

Assim, a Tomada de Decisão Apoiada consolida-se como um mecanismo jurídico que reflete os princípios de igualdade e dignidade, promovendo a inclusão social das pessoas com deficiência. Sua aplicação em processos previdenciários, como os de concessão do BPC, exemplifica a transição para um modelo mais humanista e respeitoso, que prioriza a autonomia do indivíduo sem comprometer sua proteção. Entretanto, é fundamental que haja esforços contínuos para aprimorar a implementação desse instituto, garantindo sua eficácia e a plena realização dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, Maria Madalena Martins; SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **O Benefício de Prestação Continuada – BPC: desvendando suas contradições e significados**. Ser Social, Brasília, n. 12, p. 221-244, 2003. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12933. Acesso em: 27 fev. 2026.

BARBOZA, Heloísa Helena. Curatela em nova perspectiva. *In*: SÁ, Maria de Fátima Freire; NOGUEIRA, Roberto Henrique Pôrto; SCHETTINI, Beatriz (Org.). **Novos direitos privados**. Belo Horizonte: Arraes, 2016. cap. 6, p. 92.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 9. reimpr. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.presidencia.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 27 fev. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999**. Regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.htm. Acesso em: 27 fev. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007**. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm. Acesso em: 27 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 27 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001**. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10216.htm. Acesso em: 27 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 27 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 27 fev. 2026.

DE VARGAS RAMÃO, Mara Beatriz. **Benefício de Prestação Continuada (BPC): dos requisitos para sua concessão e garantia à luz da Constituição Federal.** Artigo Científico (Graduação em Direito). Porto Alegre: Centro Universitário FADERGS, 2022. Disponível em: https://repositorio.animaeducacao.com.br/. Acesso em: 27 fev. 2026.

FERRAJOLI, Luigi. **Los fundamentos de los derechos fundamentales**. Madrid: Trotta, 2009.

FREITAS, G. M. F. Estatuto da pessoa com deficiência e suas implicações no código civil. **Revista Foco**, [S. l.], v. 16, n. 3, p. e1423, 2023. DOI: 10.54751/revistafoco.v16n3-119. Disponível em: https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/1423. Acesso em: 27 fev. 2026.

LÔBO, Paulo. Com avanços legais, pessoas com deficiência mental não são mais incapazes. **Consultor Jurídico**, 16 ago. 2015. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2015-ago-16/processo-familiar-avancos-pessoas-deficiencia-mental-nao-sao-incapazes/. Acesso em: 27 fev. 2026.

MARQUES, Cláudia Lima; MIRAGEM, Bruno. **O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MENEZES, Joyceane Bezerra de. O novo instituto da Tomada de Decisão Apoiada: instrumento de apoio ao exercício da capacidade civil da pessoa com deficiência instituído pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência – Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015). *In*: MENEZES, Joyceane Bezerra de (Org.). **Direito das pessoas com deficiência psíquica e intelectual nas relações privadas: Convenção sobre os direitos da pessoa com deficiência e Lei Brasileira de Inclusão**. Rio de Janeiro: Processo, 2016.

MENEZES, Joyceane Bezerra de. O direito protetivo no Brasil após a Convenção sobre a Proteção da Pessoa com Deficiência: impactos do novo CPC e do Estatuto da Pessoa com Deficiência. *In*: SÁ, Maria de Fátima Freire; NOGUEIRA, Roberto Henrique Pôrto; SCHETTINI, Beatriz (Org.). **Novos direitos privados**. Belo Horizonte: Arraes, 2016. cap. 5, p. 71.

MORAES, Maria Celina Bodin de. **Na medida da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)**. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos. Acesso em: 27 fev. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006)**. Disponível em: https://www.un.org/disabilities/documents/convention/convention_accessible_pdf.pdf. Acesso em: 27 fev. 2026.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). Dementia cases to triple by 2050 but still largely ignored. **World Health Organization**, 11 abr. 2012. Disponível em: https://www.who.int/news/item/11-04-2012-dementia-cases-to-triple-by-2050-but-still-largely-ignored. Acesso em: 27 fev. 2026.

POPPER, Karl R. **A lógica da pesquisa científica**. Tradução de Leônidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. 2. ed. São Paulo: Cultrix, 2013.

REQUIÃO, Maurício. Conheça a tomada de decisão apoiada, novo regime alternativo à curatela. **Consultor Jurídico**, 14 set. 2015. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2015-set-14/direito-civil-atual-conheca-tomada-decisao-apoiada-regime-alternativo-curatela/. Acesso em: 27 fev. 2026.

RIBEIRO, Moacyr Petrocelli de Ávila. Estatuto da pessoa com deficiência: a revisão da teoria das incapacidades e os reflexos jurídicos na ótica do notário e do registrador. **Revista eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região**, Curitiba, v. 5, n. 46, p. 58-64, nov. 2015. Disponível em: https://hdl.handle.net/20.500.12178/87594. Acesso em: 27 fev. 2026.

ROSENVALD, Nelson. A tomada de decisão apoiada: primeiras linhas sobre um novo modelo jurídico promocional da pessoa com deficiência. **Revista IBDFAM**, n. 10, p. 11, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro**. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SILVA, R. B. S. da; ROCHA, M. M. da. Tomada de decisão apoiada: extensão da medida a idosos que demonstre a necessidade de apoiadores. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S. l.], v. 8, n. 11, p. 1798-1813, 2022. DOI: 10.51891/rease.v8i11.7774. Disponível em: https://www.periodicorease.pro.br/rease/article/view/7774. Acesso em: 27 fev. 2026.

SOUZA, Iara Antunes de. **Estatuto da pessoa com deficiência: curatela e saúde mental**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

TARTUCE, Flávio. Alterações do Código Civil pela lei 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Repercussões para o Direito de Família e Confrontações com o Novo CPC. Parte I. **Migalhas**, 29 jul. 2015. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/coluna/familia-e-sucessoes/224217/alteracoes-do-codigo-civil-pela-lei-13-146-2015--estatuto-da-pessoa-com-deficiencia---repercussoes-para-o-direito-de-familia-e-confrontacoes-com-o-novo-cpc--parte-i. Acesso em: 27 fev. 2026.

Histórico
Recebido em: 27 fev. 2026. Aprovado em: 12 maio 2026. Publicado em: 23 nov. 2026

E-ISSN: 2595-7414
Revista Brasileira de Direito Social - RBDS, Belo horizonte, v. 9, n. 4, p. 73-87, 2026

[assistência social]

INFORMALIDADE E EXCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA: EVIDÊNCIAS ESPACIAIS E RACIAIS DA DEMANDA PELO BPC NO BRASIL

Douglas Emiliano Januario Monteiro[1]
Raquel de Castilho[2]

Resumo

Este artigo analisa a relação entre a informalidade no mercado de trabalho brasileiro e a crescente demanda pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC), evidenciando como essa dinâmica reflete desigualdades estruturais de natureza educacional, racial e territorial. Parte-se da hipótese de que a informalidade funciona como mecanismo de exclusão previdenciária, conduzindo um grande contingente de idosos à dependência de políticas assistenciais na velhice. Adotou-se abordagem quantitativa descritivo-analítica, baseada em dados do Censo Demográfico 2022, da PNAD Contínua (2022–2024) e de registros administrativos do INSS/MDS (2024–2025), combinada a revisão teórica crítica sobre precarização, desigualdades e proteção social. Os resultados revelam correlação positiva forte entre informalidade e demanda pelo BPC ($r = 0,82$; $p < 0,01$), indicando que regiões com maior informalidade apresentam maior proporção de beneficiários idosos. Norte e Nordeste concentram simultaneamente as maiores taxas de analfabetismo, trabalho informal e dependência do BPC, confirmando um padrão espacial de vulnerabilidade associado a baixos níveis de desenvolvimento socioeconômico. A dimensão racial aprofunda essas desigualdades: a população preta e parda, embora represente 56% dos brasileiros, constitui 59,3% dos beneficiários idosos, sendo as mulheres negras o maior contingente do benefício. Conclui-se que a expansão do BPC não decorre apenas do envelhecimento populacional, mas de processos estruturais de exclusão que atravessam o ciclo de vida. Recomendam-se políticas integradas de formalização do trabalho, redução das desigualdades regionais, promoção da equidade racial e de gênero, fortalecimento da EJA e aprimoramento dos critérios de acesso ao BPC.

Palavras-chave: Informalidade. Benefício de Prestação Continuada. Disparidade regional. Desigualdades raciais e de gênero. Proteção social.

INFORMALITY AND SOCIAL SECURITY EXCLUSION: SPATIAL AND RACIAL EVIDENCE OF THE DEMAND FOR THE CONTINUOUS CASH BENEFIT (BPC) IN BRAZIL

Abstract

This article analyzes the relationship between labor market informality in Brazil and

[1] Doutorado em Geografia pela UFMG. Docente do IFMG-campus Arcos-MG.
[2] Advogada no escritório Mauro Menezes & Advogados, atuando na área de Direito Privado em primeira e segunda instâncias, com ênfase em execuções trabalhistas, Direito Civil, Família e Sucessões.

the growing demand for the Continuous Cash Benefit (BPC), highlighting how this dynamic reflects structural inequalities related to education, race and territory. The central hypothesis is that persistent informality operates as a mechanism of social security exclusion, leading many older adults to depend on non-contributory social assistance. A quantitative, descriptive-analytical approach was adopted, based on secondary data from the 2022 Population Census, the Continuous PNAD (2022–2024) and administrative records from INSS/MDS (2024–2025), combined with a critical theoretical review on precarious work, inequalities and social protection. The results reveal a strong positive correlation between informality and BPC demand ($r = 0.82$; $p < 0.01$), indicating that regions with higher informality present greater proportions of elderly beneficiaries. The North and Northeast simultaneously concentrate the highest rates of illiteracy, informal employment and BPC dependency, confirming a spatial pattern of vulnerability associated with low socioeconomic development. Racial disparities intensify this configuration: although Black and Brown individuals represent 56% of the Brazilian population, they account for 59.3% of elderly beneficiaries, with Black women forming the largest group within the benefit. The expansion of the BPC is therefore not merely a consequence of demographic aging, but of structural processes of exclusion unfolding across the life course. It recommends integrated public policies aimed at labor formalization, reduction of regional inequalities, promotion of racial and gender equity, strengthening of adult education (EJA) and improvements in eligibility criteria and access procedures to the BPC.

Keywords: Informality. Continuous Cash Benefit. Regional inequalities. Race and gender. Social protection.

1 INTRODUÇÃO E A PROBLEMATIZAÇÃO DA PESQUISA

O Brasil atravessa um acelerado processo de envelhecimento populacional, fenômeno que impõe desafios estruturais ao sistema de proteção social e às políticas públicas de garantia de direitos. Em 2022, a população idosa (60 anos ou mais) alcançou 32.113.490 pessoas, correspondendo a 15,8% da população total, com índice de envelhecimento de 80,0 — isto é, 80 idosos para cada 100 crianças. As projeções demográficas indicam que, até 2070, os idosos representarão 37,8% da população brasileira (IBGE, 2023). Esse cenário acentua a centralidade das políticas de seguridade social, especialmente aquelas voltadas à população idosa em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Nesse contexto, observa-se a expansão contínua do Benefício de Prestação Continuada (BPC), direito social de natureza assistencial previsto no art. 203, inciso V, da Constituição Federal e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). O BPC garante um salário mínimo mensal ao idoso com 65 anos ou mais que comprove renda familiar per capita inferior ao limite legal, bem como à pessoa com deficiência cujo impedimento físico, mental, intelectual ou sensorial seja de longo prazo — com duração mínima de dois anos — e restrinja sua participação plena e efetiva na sociedade (Brasil, 2019). Trata-se, portanto, de um mecanismo jurídico-institucional de proteção social não contributiva, destinado a assegurar o mínimo existencial a grupos historicamente excluídos do sistema previdenciário.

A ampliação da demanda pelo BPC não pode ser explicada exclusivamente pelo envelhecimento populacional. Sua compreensão exige analisar as transformações estruturais no mercado de trabalho e seus efeitos sobre o acesso aos direitos previdenciários, particularmente aquelas decorrentes da adoção de políticas neoliberais e da Reforma Trabalhista de 2017 (Lei nº 13.467/2017). Tal reforma constitui um marco normativo que reconfigurou o regime jurídico do trabalho no Brasil, com impactos diretos sobre a efetividade da proteção social assegurada pela Constituição de 1988.

O neoliberalismo, enquanto racionalidade política e econômica, promove a redução do papel regulador do Estado, a flexibilização das relações laborais e a transferência dos riscos sociais do capital para os indivíduos (Harvey, 2008; Dardot; Laval, 2016). No campo jurídico, essa racionalidade se expressa por meio da desregulamentação do Direito do Trabalho e do enfraquecimento dos instrumentos institucionais de proteção coletiva, produzindo efeitos cumulativos sobre o sistema de seguridade social.

No Brasil, a Reforma Trabalhista de 2017 aprofundou esse processo ao introduzir alterações substantivas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), tais como: a prevalência do negociado sobre o legislado; a regulamentação do trabalho intermitente; a ampliação da terceirização para atividades-fim; a fragmentação da jornada; e a flexibilização das demissões coletivas (Brasil, 2017). Conforme destacam Krein, Gimenez e Santos (2018), essas mudanças se estruturam sobre um tripé composto pela flexibilização das relações de trabalho, pela fragilização das instituições de proteção social e pelo enfraquecimento da ação coletiva dos trabalhadores.

Do ponto de vista do direito social, tais alterações produziram uma contradição central: ao mesmo tempo em que ampliaram modalidades formais de contratação, reduziram a efetividade material dos direitos trabalhistas e previdenciários. Antunes e Praun (2019) caracterizam esse processo como uma contrarreforma, uma vez que desmonta direitos historicamente consolidados e institucionaliza formas precárias de inserção laboral incompatíveis com a lógica constitucional da proteção social.

O trabalho intermitente é emblemático nesse sentido. Embora formalmente regulado, não assegura jornada nem renda mínima mensal, o que compromete a regularidade das contribuições previdenciárias. Dados da PNAD Contínua indicam que, entre 2017 e 2023, o número de trabalhadores intermitentes cresceu 340%, alcançando 172 mil pessoas (IBGE, 2024). Essa modalidade produz trabalhadores juridicamente incluídos no mercado formal, mas estruturalmente excluídos do sistema previdenciário, criando um contingente que, ao atingir a velhice, depende do BPC como única forma de proteção estatal.

Biavaschi et al. (2018) alertam que esse processo aprofunda a segmentação do mercado de trabalho, gerando trabalhadores formalmente registrados, porém materialmente desprotegidos. A persistência da informalidade — que se manteve elevada mesmo após a reforma — reforça esse diagnóstico: em 2023, 39,1% da força de trabalho brasileira encontrava-se em situação informal (IBGE, 2024), evidenciando a incapacidade do novo marco normativo de promover inclusão previdenciária.

A dimensão racial dessas transformações revela falhas estruturais na garantia do direito à proteção social. Entre 2017 e 2022, a informalidade entre trabalhadores negros aumentou de 47,3% para 49,1%, enquanto entre brancos permaneceu em torno de 34% (DIEESE, 2023). Essa desigualdade resulta em trajetórias laborais marcadas

pela exclusão previdenciária, o que explica a sobrerrepresentação da população negra entre os beneficiários do BPC.

Sob a perspectiva das políticas públicas, o BPC passa a operar como um mecanismo compensatório das falhas do sistema contributivo, absorvendo os efeitos de um mercado de trabalho estruturalmente precarizado. Antunes (2020) interpreta esse movimento como parte de uma estratégia de deslocamento dos custos da reprodução social do trabalho para o Estado assistencial, enquanto o capital se beneficia da flexibilização sem assumir os encargos da proteção social.

Entre 2019 e 2024, o número de idosos beneficiários do BPC aumentou 36,6%, passando de 1.992.388 para 2.723.393 pessoas (MDS, 2024). Embora o envelhecimento populacional seja um fator relevante, a dependência crescente de um benefício assistencial revela fragilidades estruturais na arquitetura da seguridade social brasileira, especialmente na articulação entre trabalho, previdência e assistência social.

As desigualdades territoriais reforçam esse quadro. Em 2022, cerca de 4 milhões de idosos estavam ocupados informalmente, com maior incidência nas regiões Norte e Nordeste (Brasil, 2024). Em estados como o Pará, sete em cada dez idosos ocupados encontram-se na informalidade, contrastando com percentuais significativamente menores no Sul do país (Agência Brasil, 2025). Tais disparidades evidenciam que o acesso à proteção social no Brasil é profundamente condicionado por fatores espaciais e raciais.

A análise dessas desigualdades exige considerar o racismo estrutural como elemento constitutivo das políticas públicas e do próprio funcionamento do Estado. Conforme argumenta Sodré (2023), o racismo brasileiro opera por meio de um “fascismo da cor”, que naturaliza a subalternização da população negra e atualiza lógicas senhoriais historicamente constituídas. Essa dinâmica se expressa tanto na distribuição desigual da informalidade quanto na composição racial dos beneficiários do BPC.

A expressão “o Brasil é negro, mas o envelhecimento é branco” sintetiza essa assimetria: em 2022, 51% da população idosa era branca, refletindo sua maior longevidade, enquanto populações negras e indígenas enfrentam maiores barreiras ao envelhecimento com proteção social. O índice de envelhecimento indígena, por exemplo, era de apenas 35,6, evidenciando desigualdades históricas na expectativa de vida e no acesso a direitos.

Diante desse cenário, o presente artigo busca responder à seguinte questão de pesquisa: **em que medida a informalidade no mercado de trabalho brasileiro está associada ao crescimento da demanda pelo Benefício de Prestação Continuada entre idosos, e como essa relação reflete e reproduz desigualdades espaciais e raciais no âmbito das políticas públicas de proteção social?**

1.1 Objetivo geral

Analisar a relação entre a informalidade no mercado de trabalho e o crescimento da demanda pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) entre a população idosa brasileira, investigando como essa dinâmica reflete e reproduz as desigualdades espaciais e raciais estruturantes do país.

1.2 Objetivos específicos

- Identificar e quantificar a correlação estatística entre as taxas de informalidade no mercado de trabalho e a demanda por BPC nas cinco regiões brasileiras, considerando variáveis socioeconômicas como analfabetismo, renda domiciliar per capita e composição racial da população.

- Caracterizar a distribuição espacial da informalidade e dos beneficiários do BPC nas cinco regiões brasileiras, evidenciando as desigualdades regionais que concentram vulnerabilidade social nas regiões Norte e Nordeste.

- Analisar o perfil racial e de gênero dos beneficiários do BPC, aplicando a perspectiva interseccional para compreender como raça, gênero e classe se entrelaçam na produção de vulnerabilidades que conduzem à dependência do benefício assistencial na velhice.

2 MATERIAL E MÉTODOS

Para investigar o problema proposto, foi realizada uma pesquisa descritivo-analítica com abordagem quantitativa, baseada em fontes de dados secundários. A análise documental serviu como ponto de partida para a delimitação dos principais eixos de investigação. A robustez da análise foi reforçada por um levantamento bibliográfico complementar.

Os dados quantitativos foram extraídos principalmente de:

- Censo Demográfico 2022 (IBGE): para caracterização da população idosa, taxas de analfabetismo e composição racial e regional;
- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua (IBGE): para taxas de informalidade no mercado de trabalho, com recortes por raça/cor, gênero e região;
- Painel Estatístico da Previdência Social (INSS) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): para dados sobre a concessão e o perfil dos beneficiários do BPC.

Adotou-se uma perspectiva analítica que cruza as dimensões de informalidade, proteção social, raça e espaço geográfico. A análise dos dados foi estruturada para identificar correlações entre as variáveis e demonstrar os padrões de desigualdade, utilizando tabelas e gráficos para a visualização dos resultados.

2.1 Análise de correlação entre variáveis socioeconômicas

Para investigar a relação entre informalidade, demanda por BPC e indicadores de vulnerabilidade social, utilizou-se a análise de correlação de Pearson, uma técnica

estatística que mede a força e a direção da relação linear entre duas variáveis quantitativas (FIELD, 2009). O coeficiente de correlação de Pearson (r) varia entre -1 e +1, sendo os seguintes os intervalos de interpretação usualmente adotados (Hair et al., 2009):

- r = +1: correlação positiva perfeita (quando uma variável aumenta, a outra também aumenta proporcionalmente);
- r = -1: correlação negativa perfeita (quando uma variável aumenta, a outra diminui proporcionalmente);
- r = 0: ausência de correlação linear (as variáveis não apresentam relação linear);
- $0 < |r| < 0,3$: correlação fraca;
- $0,3 \leq |r| < 0,7$: correlação moderada;
- $0,7 \leq |r| \leq 1$: correlação forte.

A fórmula do coeficiente de correlação de Pearson é expressa matematicamente como a razão entre a covariância das duas variáveis e o produto de seus desvios-padrão. Para n observações (no caso deste estudo, as 5 regiões brasileiras), o coeficiente r mede o grau de associação linear entre as variáveis X e Y, considerando os desvios de cada observação em relação às suas respectivas médias.

2.1.1 Variáveis analisadas

Foram selecionadas cinco variáveis socioeconômicas regionais para compor a matriz de correlação:

1. Taxa de Informalidade (%): Proporção de trabalhadores ocupados sem carteira assinada ou em ocupações não formalizadas, extraída da PNAD Contínua 2024;
2. Beneficiários BPC por 1000 Idosos: Número de idosos (60 anos ou mais) beneficiários do BPC para cada mil idosos na região, calculado a partir de dados do INSS e projeções populacionais do IBGE;
3. Taxa de Analfabetismo entre idosos (%): Proporção de pessoas com 60 anos ou mais que não sabem ler e escrever um bilhete simples, segundo o Censo Demográfico 2022;
4. Percentual de População Negra (%): Proporção de pessoas que se autodeclaram pretas ou pardas, conforme Censo 2022;
5. Índice de Desenvolvimento Humano (IDH): indicador síntese de longevidade, educação e renda, utilizado como medida do grau de desenvolvimento socioeconômico regional.

2.1.2 Interpretação dos resultados

A Figura 2 (mapa de calor) apresenta a matriz de correlação completa e oferece uma representação visual dessas correlações, na qual:

- Cores quentes (vermelho, laranja): indicam correlações positivas (as variáveis crescem juntas);
- Cores frias (azul): indicam correlações negativas (quando uma cresce, a outra diminui);
- Intensidade da cor: representa a força da correlação (quanto mais intensa, mais forte a relação).

Considere, por exemplo, a correlação entre Taxa de Informalidade e Beneficiários BPC por 1000 Idosos, que apresentou r = 0,82 (p < 0,01). Isso significa que: (1) a correlação é positiva (r > 0), indicando que regiões com maior informalidade tendem a ter mais beneficiários do BPC; (2) a correlação é forte (|r| = 0,82 > 0,7), sugerindo uma relação linear robusta entre as variáveis; (3) o valor-p < 0,01 indica que há menos de 1% de probabilidade de essa correlação ter ocorrido por acaso, conferindo alta confiabilidade ao resultado; (4) embora a correlação não prove causalidade direta, ela fornece evidência empírica consistente com a hipótese de que a informalidade, ao excluir trabalhadores da previdência contributiva, aumenta a dependência do BPC na velhice.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

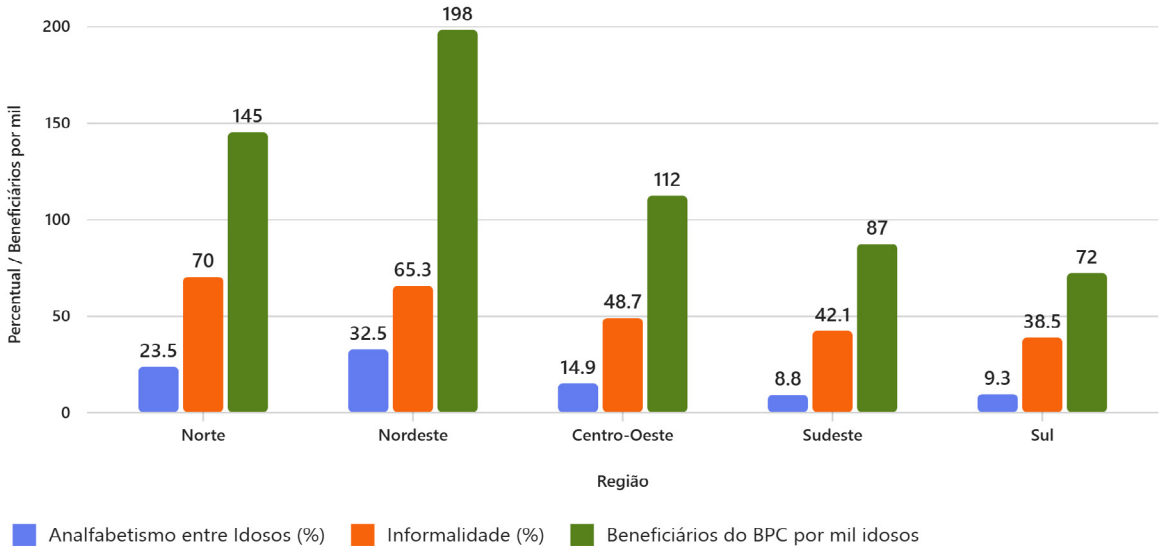
3.1 O CICLO DA VULNERABILIDADE ENTRE A INFORMALIDADE E O BPC

A análise dos dados revela um ciclo vicioso que conecta baixa escolaridade, inserção precária no mercado de trabalho e dependência da assistência social na velhice. A taxa de analfabetismo entre idosos no Brasil é de 16%, quase o triplo da média nacional (5,6%). Essa desigualdade educacional apresenta forte variação racial: 16,1% entre indígenas, 10,1% entre pretos, 8,8% entre pardos e 4,3% entre brancos. Regionalmente, o Nordeste concentra a maior taxa (32,5%), enquanto o Sudeste apresenta a menor (8,8%). Essa desigualdade educacional é um forte preditor da trajetória laboral. Indivíduos com menor escolaridade tendem a se concentrar em ocupações informais, que no Brasil atingem 38,6% da população ocupada, e em 2023, mais de 4 milhões de idosos estavam em trabalho informal, sem qualquer proteção previdenciária (IBGE, 2024).

Essa trajetória de informalidade impede a contribuição regular para a Previdência Social. Como o BPC é um benefício não contributivo, ele atua como a única rede de segurança para aqueles que o sistema previdenciário não alcançou.

A forte correlação positiva entre as taxas de informalidade e a concentração de beneficiários do BPC em nível regional, conforme detalhado na Figura 1, evidencia essa relação direta.

Figura 1 – Relação entre taxa de informalidade e beneficiários do BPC por região



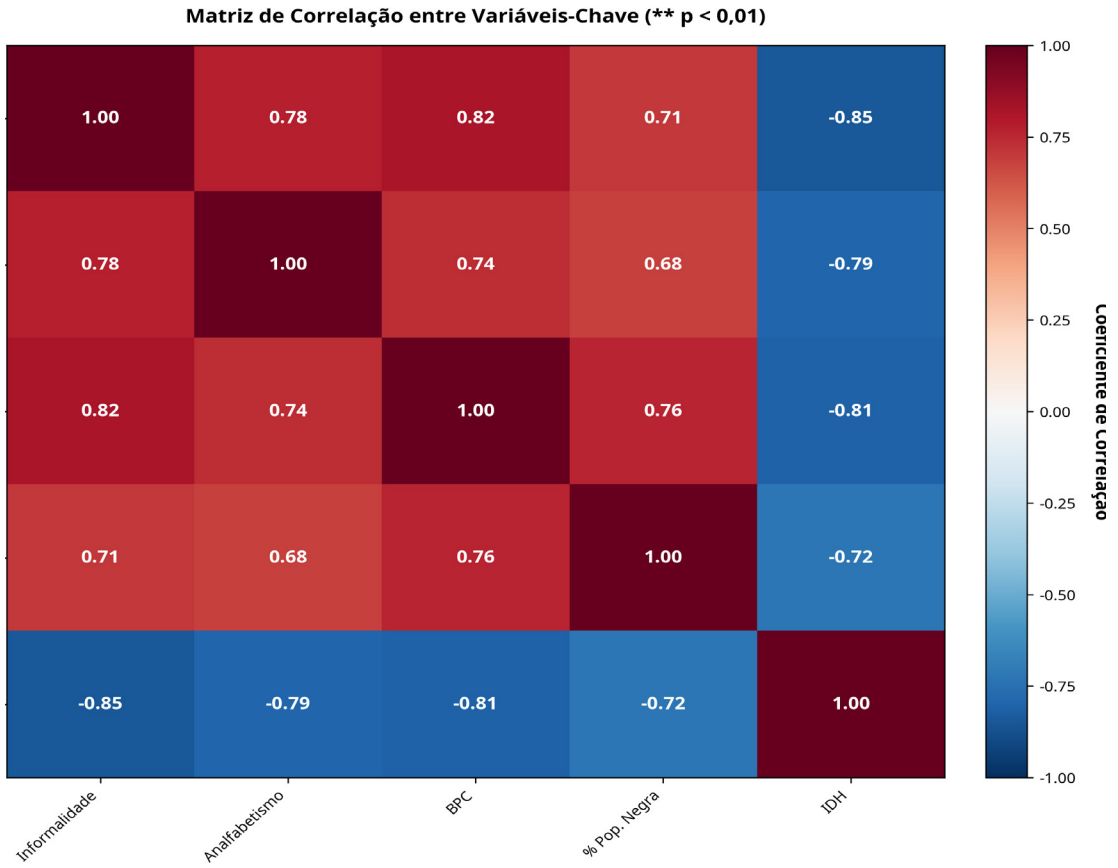
Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE e INSS (2024).

A Figura 1 demonstra que as regiões com maiores taxas de analfabetismo entre idosos (Nordeste: 32,5%; Norte: 23,5%) também apresentam as maiores taxas de informalidade (Nordeste: 65,3%; Norte: 70,0%) e, consequentemente, a maior concentração de beneficiários do BPC por mil idosos (Nordeste: 198; Norte: 145). Em contraste, as regiões Sul e Sudeste, com menores taxas de analfabetismo (9,3% e 8,8%, respectivamente) e informalidade (38,5% e 42,1%), apresentam menor dependência do BPC (72 e 87 beneficiários por mil idosos). Esse padrão evidencia a existência de um ciclo de vulnerabilidades que se retroalimenta: a exclusão educacional na juventude determina a inserção precária no mercado de trabalho, que por sua vez resulta em ausência de proteção previdenciária e dependência da assistência social na velhice.

3.2 A geografia da exclusão

As desigualdades também possuem uma clara dimensão espacial, refletindo processos históricos de desenvolvimento desigual no território brasileiro (FARIA; SPODE, 2024). As regiões Norte e Nordeste, que concentram os maiores índices de analfabetismo e informalidade (Figura 1), são também as que possuem a maior proporção de beneficiários do BPC. Em contraste, as regiões Sul e Sudeste, com menores taxas de informalidade e maior desenvolvimento econômico, apresentam uma dependência relativamente menor do BPC. O índice de envelhecimento populacional (IEP) dessas regiões é significativamente superior (Sudeste: 97,8; Sul: 95,1) em comparação com o Norte (41,3), evidenciando que o envelhecimento per se não determina a dependência do BPC, mas sim a estrutura do mercado de trabalho e a exclusão social acumulada ao longo da vida.

Figura 2 – Matriz de correlação entre variáveis-chave



Fonte: Elaboração própria com base em dados agregados por estado IBGE (2022, 2023); INSS (2024) PNUD (2023);

A Figura 2 revela correlações positivas fortes e estatisticamente significativas ($p < 0,01$) entre informalidade, analfabetismo, demanda por BPC e percentual de população negra. Destaca-se a correlação de 0,82 entre informalidade e BPC, confirmando a hipótese central deste estudo. Todas essas variáveis apresentam correlações negativas fortes com o IDH, indicando que estados com menor desenvolvimento humano concentram maiores taxas de informalidade, analfabetismo, população negra e dependência do BPC. À luz dessa afirmativa, a correlação mais robusta identificada na matriz é entre Taxa de Informalidade e Beneficiários BPC por 1000 Idosos ($r = 0,82$; $p < 0,01$), indicando que regiões com maior proporção de trabalhadores informais apresentam significativamente maior demanda por BPC entre idosos. Esse achado é consistente com a literatura recente sobre proteção social no Brasil, pois Costa (2025) elucida que a informalidade e a precarização do trabalho dificultam o acesso à previdência contributiva, pressionando o sistema de assistência social não contributiva, como o BPC. Haja vista, que atualmente existem 38 milhões de brasileiros que estão fora da cobertura previdenciária, sendo a informalidade o principal fator de exclusão do sistema protetivo (IBGE, 2024), nesse encontro, a Taxa de Analfabetismo entre Idosos e Beneficiários BPC por 1000 Idosos

(r = 0,78; p < 0,05), evidenciando que regiões com maiores taxas de analfabetismo na população idosa apresentam maior dependência do BPC. Essa relação reflete o que Paiva (2023) denomina “ciclo intergeracional de vulnerabilidade”: baixa escolaridade limita o acesso a empregos formais, perpetuando a informalidade e, consequentemente, a exclusão previdenciária. O Nordeste, que apresenta a maior taxa de analfabetismo entre idosos (32,5%), também registra a segunda maior taxa de beneficiários BPC por mil idosos (145), reforçando a conexão empírica entre baixa escolaridade, informalidade e dependência de proteção social não contributiva. Ademais, a correlação entre Taxa de Analfabetismo e Taxa de Informalidade (r = 0,85; p < 0,01) é a mais forte de toda a matriz, confirmando que a educação é uma variável determinante que estrutura a inserção no mercado de trabalho formal.

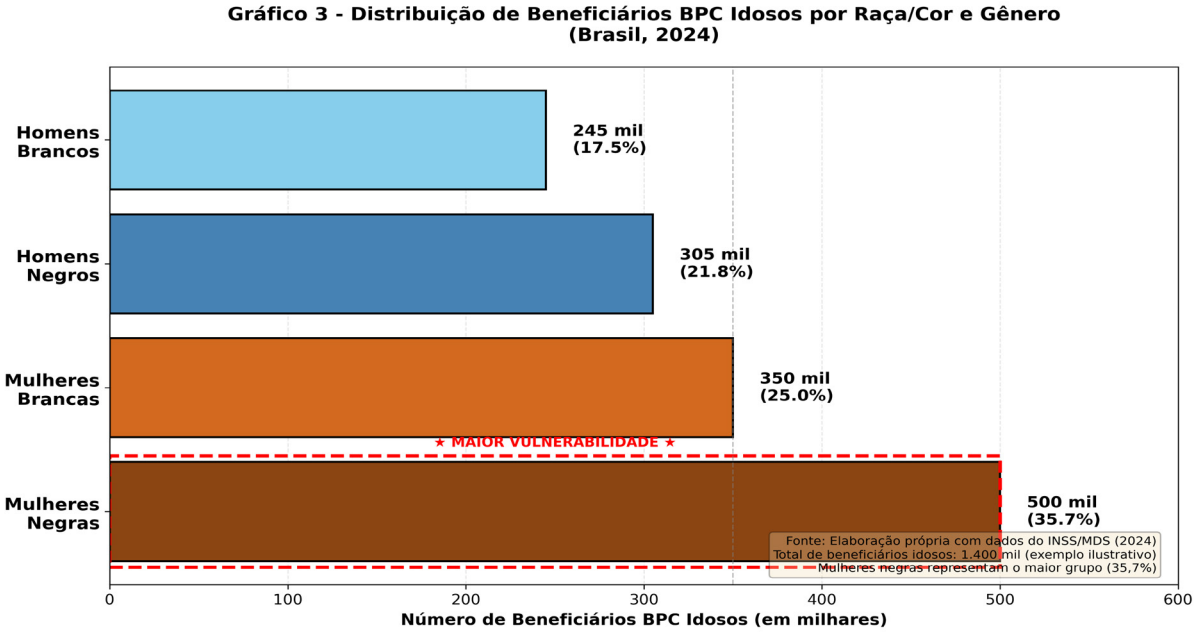
O Observatório Brasileiro das Desigualdades (2024) demonstra que, em 2023, a proporção de pessoas beneficiadas por programas sociais subiu de 25,8% para 27,9%, contribuindo para a queda de 8,7 milhões de pessoas da pobreza. Esse resultado positivo, no entanto, não deve obscurecer a necessidade de políticas estruturantes que ataquem as raízes da vulnerabilidade social: educação de qualidade, qualificação profissional, combate à discriminação racial e fortalecimento da fiscalização trabalhista para reduzir a informalidade.

A aplicação da lente da interseccionalidade (Crenshaw, 1991; Kalache *et al.*, 2023) evidencia como raça, gênero e classe se sobrepõem na produção de vulnerabilidades cumulativas. As desvantagens já enfrentadas pelas mulheres no mercado de trabalho tornam-se mais agudas entre mulheres negras, cujas trajetórias laborais são marcadas por ocupações informais, baixos rendimentos e menor cobertura previdenciária. Em 2022, 50,8% dos domicílios eram chefiados por mulheres, com rendimento médio 21% inferior ao dos homens; 43,3% das mulheres ocupadas estavam na informalidade e apenas 48,8% possuíam carteira assinada (DIEESE, 2023). Esse contexto ajuda a explicar por que mulheres negras idosas constituem o contingente mais numeroso de beneficiárias do BPC, alcançando cerca de 500 mil em 2024, como mostra a distribuição por raça/cor e gênero (Figura 3).

Sob essa perspectiva, ganha relevo a proposta de incorporar a interseccionalidade aos instrumentos de gestão, controle e avaliação de políticas públicas, favorecendo auditorias orientadas por equidade e capazes de revelar desigualdades estruturais invisibilizadas por métricas agregadas (Ribeiro, 2025). No caso das beneficiárias do BPC, tal abordagem permite identificar barreiras ao longo do ciclo de vida — da exclusão educacional à precarização do trabalho — e orientar respostas multissetoriais, combinando formalização, qualificação, proteção previdenciária e combate ao racismo estrutural.

A pandemia de COVID-19 aprofundou essas clivagens: trabalhadoras domésticas negras experimentaram queda abrupta de renda e aumento da insegurança ocupacional, refletindo um padrão estrutural que dificulta a formalização e restringe o acesso à proteção previdenciária, com efeitos duradouros sobre a dependência do BPC na velhice (ABREU, 2024). Políticas eficazes devem, portanto, ir além da assistência, assegurando inclusão no emprego formal, garantias previdenciárias e mecanismos antidiscriminatórios que enfrentem, de modo convergente, os eixos racial, de gênero e de classe que estruturam a vulnerabilidade, conforme apresentado na Figura 3.

Figura 3 – Distribuição de beneficiários do BPC por raça/cor e gênero (2024)



Fonte: Elaboração própria com dados do INSS/MDS (2024).

Análises interseccionais (Gonzalez, 1984; Carneiro, 2011) mostram que a naturalização histórica da subalternidade racial e de gênero sustenta a precarização atual. Esses vetores se articulam a outras dimensões de violência (racismo institucional, machismo e letalidade estatal), tornando o envelhecer um privilégio para parcelas da população. Enfrentar esse quadro exige políticas públicas integradas e sustentadas — fiscalização do trabalho, incentivos à formalização, educação/qualificação e campanhas antidiscriminatórias — alinhadas a marcos normativos (Brasil, 2015) e às diretrizes da OIT (2023), com foco no reconhecimento, valorização e garantia efetiva de direitos para as trabalhadoras domésticas e, em especial, às mulheres negras.

4 CONCLUSÕES

A análise evidencia que a informalidade é um determinante estrutural da crescente demanda pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) entre pessoas idosas no Brasil. Longe de resultar apenas do envelhecimento populacional, a expansão do BPC reflete trajetórias marcadas por desigualdades educacionais, segmentação racial, assimetrias regionais e exclusão previdenciária acumulada ao longo de décadas. A velhice desprotegida é, portanto, a etapa final de um ciclo de precarização que se inicia ainda na infância, no acesso desigual à educação e às oportunidades de trabalho formal.

Os padrões espaciais confirmam a persistência de “circuitos de desvantagem”: Norte e Nordeste concentram as maiores taxas de informalidade e analfabetismo, e, simultaneamente, os maiores índices de dependência do BPC. A correlação elevada entre informalidade e benefício (r≈0,82) e entre analfabetismo e informalidade (r≈0,85)

demonstra que escolaridade e inserção laboral são mediadores centrais da exclusão previdenciária. Da mesma forma, há sobreposição entre baixos rendimentos, baixa formalização e maior intensidade do BPC, revelando desigualdades regionais multidimensionais que se reforçam mutuamente.

O recorte racial aprofunda esse diagnóstico. Embora pretos e pardos representem 56% da população brasileira, compõem 59,3% dos beneficiários idosos, com taxas de crescimento superiores às de pessoas brancas. As correlações entre negritude, informalidade ($r \approx 0{,}76$), baixa renda ($r \approx -0{,}73$) e dependência do BPC ($r \approx 0{,}71$) evidenciam que o racismo estrutural opera continuamente no mercado de trabalho e tem efeitos de longa duração sobre a velhice. A interseccionalidade revela seu ponto mais agudo: mulheres negras idosas formam o maior contingente do benefício — mais de 500 mil beneficiárias em 2024 —, resultado de vidas inteiras dedicadas a ocupações informais e mal remuneradas, como trabalho doméstico, cozinha, limpeza e cuidado, historicamente desprovidas de proteção trabalhista e previdenciária. O BPC, nesse contexto, funciona como reconhecimento tardio de uma dívida social acumulada pelo Estado e pela sociedade.

Assim, as evidências estatísticas, territoriais e raciais reforçam que o aumento da demanda pelo BPC deve ser compreendido como termômetro das desigualdades estruturais brasileiras, e não como mero desafio fiscal. Elas fundamentam a necessidade de políticas públicas que enfrentem as causas profundas da exclusão, entre as quais destacam-se:

Redução da informalidade, com ações de fiscalização, incentivos à formalização e combate à discriminação por idade no acesso ao trabalho, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste.

Promoção da equidade racial e de gênero, com políticas afirmativas voltadas à inclusão de pessoas negras e mulheres no mercado formal, orientadas pela lente da interseccionalidade e atentas a grupos específicos (LGBTQIA+, indígenas, quilombolas, migrantes e ex-trabalhadoras do sexo).

Enfrentamento das desigualdades regionais, por meio de investimentos em educação, infraestrutura e qualificação profissional, priorizando territórios com maior vulnerabilidade socioeconômica.

Fortalecimento da educação básica e da EJA, inclusive via ampliação estratégica dos Institutos Federais como polos de desenvolvimento social, empreendedorismo comunitário e qualificação profissional, além de programas voltados a trabalhadores 50+ para combater o etarismo.

Reconhecimento e redistribuição do trabalho de cuidado, conforme previsto na Política Nacional de Cuidados (Lei nº 15.069/2024).

Aprimoramento do BPC, com critérios mais responsivos à volatilidade da renda informal, simplificação dos procedimentos de acesso, suporte técnico para idosos com baixa escolaridade e integração com políticas de saúde, habitação e assistência social.

Garantir um envelhecimento digno no Brasil exige ir além da resposta assistencial. A Década do Envelhecimento Saudável (2021–2030) e o G20 Social reforçam a urgência de políticas estruturantes que assegurem equidade racial, territorial e de gênero. Como uma das maiores economias do mundo, o Brasil tem a responsabilidade e a capacidade de romper com o ciclo intergeracional de pobreza e precarização. O BPC continuará

sendo essencial, mas não pode permanecer como a única resposta para milhões que chegam à velhice após uma vida inteira de trabalho informal, sem terem tido, de fato, acesso ao direito à proteção social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, T. C. dos A.; SOARES, B. V. P.; PASSADOR, J. L. Mulheres negras trabalhadoras domésticas e a pandemia: uma análise interseccional dos impactos da crise. **Caderno Pedagógico**, [S. l.], v. 21, n. 5, p. e4274, 2024.

AGÊNCIA BRASIL. **Desemprego e a informalidade de pretos e pardos estão acima da média do país**. Brasília, 14 fev. 2025.

ANTUNES, Ricardo. **Uberização, trabalho digital e Indústria 4.0**. São Paulo: Boitempo, 2020.

ANTUNES, Ricardo; PRAUN, Luci. A aposta nos escombros: reforma trabalhista e previdenciária. **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**, v. 2, 2019. DOI: 10.33239/rjtdh.v2.43.

BIAVASCHI, Magda Barros et al. **Reforma trabalhista no Brasil**: promessas e realidade. Campinas: Unicamp/Cesit, 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 150, de 1º de junho de 2015**. Dispõe sobre o contrato de trabalho doméstico. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 jun. 2015.

BRASIL. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 jul. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social. **Benefício de Prestação Continuada (BPC)**. Brasília: MDS, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/beneficios-assistenciais/beneficio-assistencial-ao-idoso-e-a-pessoa-com-deficiencia-bpc. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Estatísticas de benefícios**: dados abertos. Brasília: INSS, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/inss/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos. Acesso em: 17 out. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social. **Painel BPC**: beneficiários por raça/cor e região. Brasília: MDS, 2024. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/. Acesso em: 23 out. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Benefício de Prestação Continuada (BPC)**: dados e legislação. Brasília: MDS, 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Painel de informações do Benefício de Prestação Continuada (BPC)**. Brasília: MDS, 2024.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Entenda como o etarismo contribui para a exclusão de pessoas idosas do mercado de trabalho formal**. Brasília, 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social. **Nova regra do BPC garante proteção a quem tiver variação de renda**. Brasília, 14 out. 2025.

CARNEIRO, Sueli. Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. In: CARNEIRO, Sueli. **Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil**. São Paulo: Selo Negro, 2011.

COSTA, A. S. A seguridade social e a proteção ao trabalhador informal no Brasil. **Revista Caribeña de Ciencias Sociales**, 2025.

CRENSHAW, K. Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. **Stanford Law Review**, v. 43, n. 6, p. 1241-1299, 1991.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DIEESE. **Anuário dos trabalhadores e trabalhadoras 2022**. São Paulo: DIEESE, 2023.

FARIA, R.; SPODE, P. L. C. O envelhecimento populacional brasileiro sob uma perspectiva regional e urbana. **GEOUSP**: Espaço e Tempo, v. 28, n. 3, 2024. DOI: 10.11606/issn.2179-0892.geousp.2024.221106.

FIELD, A. **Descobrindo a estatística usando o SPSS**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GONZALEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. 1984. [Dados de publicação a completar pelo autor.]

HAIR, J. F. et al. **Análise multivariada de dados**. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

IBGE. **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

IBGE. **Censo Demográfico 2022**: população e domicílios – primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

IBGE. Em 2022, analfabetismo cai, mas continua mais alto entre idosos, pretos e pardos e no Nordeste. **Agência de Notícias IBGE**, Rio de Janeiro, 7 jun. 2023.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua**: 4º trimestre de 2024. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

IBGE. **Projeções da população**: Brasil e unidades da federação. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/. Acesso em: 17 out. 2025.

IBGE. **Projeções da população**: Brasil e unidades da federação – revisão 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

IBGE. **Renda per capita soma recorde em 2024 e desigualdade cai a piso histórico**. Rio de Janeiro, 8 maio 2025.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

KALACHE, A. et al. Envelhecimento, velhices e interseccionalidades. **Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia**, v. 26, 2023.

KREIN, José Dari; GIMENEZ, Denis Maracci; SANTOS, Anselmo Luis dos. **Dimensões críticas da reforma trabalhista no Brasil**. Campinas: Curt Nimuendajú, 2018.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DAS DESIGUALDADES. **Relatório do Observatório Brasileiro das Desigualdades 2024**. São Paulo, 2024.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Trabalho doméstico e proteção social na América Latina**. Genebra: OIT, 2023.

PAIVA, P. H. D. **Integrações econômicas e educacionais**: análise da correlação entre PIB, nível de instrução e renda média no Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 2023.

SODRÉ, Muniz. **O fascismo da cor:** uma radiografia do racismo nacional. Petrópolis: Vozes, 2023.

Histórico
Recebido em: 21 out. 2026. Aprovado em: 17 set. 2026. Publicado em: 23 nov. 2026

E-ISSN: 2595-7414
Revista Brasileira de Direito Social - RBDS, Belo horizonte, v. 9 n. 4, p. 88-101, 2026

[assistência social]

O PAPEL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO DE PESSOAS PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL

Maria Eduarda Reis dos Santos[1]
Aline Fagundes dos Santos[2]

Resumo

O artigo analisa o papel da Política de Assistência Social no enfrentamento ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual no Brasil. A pesquisa, de abordagem qualitativa e natureza documental, baseou-se na análise da cartilha *O Sistema Único de Assistência Social no Combate ao Trabalho Escravo e ao Tráfico de Pessoas*. O estudo evidencia que, embora a Assistência Social desempenhe um papel relevante no atendimento e acolhimento das vítimas, suas ações de prevenção ainda são limitadas, por não enfrentarem as causas estruturais do problema referente às expressões da questão social. Constatou-se que a política prioriza o atendimento pós-violação, deixando de investir em estratégias preventivas capazes de reduzir a vulnerabilidade social que expõe indivíduos ao tráfico humano. Conclui-se que é necessário ampliar os investimentos estatais e fortalecer as ações preventivas, a fim de garantir uma resposta mais efetiva ao enfrentamento dessa violação de direitos humanos.
Palavras-chave: assistência social; tráfico de pessoas; exploração sexual.

THE ROLE OF SOCIAL ASSISTANCE IN ADDRESSING HUMAN TRAFFICKING FOR SEXUAL EXPLOITATION

Abstract

This article analyzes the role of Social Assistance Policy in combating human trafficking for sexual exploitation in Brazil. The research, qualitative in approach and documentary in nature, was based on the analysis of the booklet *The Unified Social Assistance System in Combating Slave Labor and Human Trafficking*. The study shows that, although Social Assistance plays a relevant role in the care and support of victims, its prevention actions are still limited, as they do not address the

[1] mestranda em Serviço Social e Proteção Social pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Campus São Borja/RS. Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Campus São Borja/RS. Vinculada à linha de pesquisa Serviço Social, Direitos Humanos, Identidades e Desigualdades do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Proteção Social (PPGSSPS). Brasil. E-mail: mariaerds.aluno@unipampa.edu.br. ORCID: 0009-0006-8163-4129.

[2] Doutora em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Mestra em Direitos Fundamentais, Especialista em Direito Processual Civil e Bacharela em Direito pela Universidade Luterana do Brasil (ULBRA/RS). Advogada. Docente de magistério superior da Universidade Federal do Pampa nos Cursos de Bacharelado em Direito e no Mestrado Acadêmico em Serviço Social e Proteção Social. Pesquisadora vinculada a linha de pesquisa Serviço Social, Direitos Humanos, Identidades e Desigualdades do PPG/SSPS. Brasil. E-mail: alinefds@unipampa.edu.br. ORCID: 0000-0002-9862-3948.

structural causes of the problem related to the expressions of the social question. It was found that the policy prioritizes post-violation care, failing to invest in preventive strategies capable of reducing the social vulnerability that exposes individuals to human trafficking. It is concluded that it is necessary to increase state investments and strengthen preventive actions in order to guarantee a more effective response to combating this violation of human rights.

Keywords: social assistance; human trafficking; sexual exploitation.

1 INTRODUÇÃO

É do conhecimento que a Assistência Social é uma das políticas que integra a seguridade social. Ela oferta mínimos sociais para todos os indivíduos que necessitarem, por meio de um conjunto integrado de ações públicas e da sociedade civil. Vale destacar que essa política é dever do Estado e não requer contribuição prévia para ser acessada (Brasil, 1993). Esse trabalho vai relatar sobre o papel dessa política pública no enfrentamento ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual. Segundo o Protocolo de Palermo o Tráfico Humano é

> o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração, que incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, à servidão ou à remoção de órgãos (Brasil, 2004, s/p).

Já a exploração sexual acontece quando uma pessoa se beneficia, obtém vantagem ou tira proveito através da enganação no âmbito da sexualidade alheia (Nucci, 2017).

Dessa forma, o estudo tem o seguinte problema de pesquisa: Como o Estado brasileiro tem atuado no combate ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual a partir da Política Pública de Assistência Social? Para responder a indagação o trabalho foi elaborado a partir do objetivo geral de analisar quais são as ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual desenvolvidas pela Assistência Social, para dar visibilidade a essa temática no âmbito das políticas sociais. Ainda foram estabelecidos dois objetivos específicos: a) mapear as estratégias adotadas pelos serviços socioassistenciais no Brasil em relação à prevenção ao tráfico de pessoas e à proteção e atendimento às vítimas; b) avaliar a atuação da Assistência Social no enfrentamento ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, a partir da linha de ação desenvolvida.

Este artigo possui esse tema, essa problematização e esses objetivos em razão do fato de que, conforme informações do Ligue 180, entre os anos de 2017 a 2019, foram registradas 388 denúncias sobre tráfico de mulheres, das quais 237 eram destinadas à exploração sexual (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime; Brasil, 2021).

Em 2021, o governo identificou 441 vítimas do tráfico de pessoas (U.S. Mission Brazil, 2022). Segundo dados do Ligue 180 e do Disque 100, entre 2021 e 2023, esses serviços contabilizaram 537 denúncias, com 316 das possíveis vítimas sendo mulheres, 99 crianças do sexo feminino, 89 homens e 33 crianças do sexo masculino (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime; Brasil, 2024). A partir do Ligue 180 e do Disque 100, foram registradas 279 denúncias entre 2021 e 2023, das quais 141 possíveis vítimas eram negras (pretas e pardas), 137 eram brancas, 1 era amarela e nenhuma era indígena (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime; Brasil, 2024).

Para dar conta da temática tráfico de pessoas e assistência social foi realizada uma pesquisa com enfoque qualitativo (Neuman, 1994 *apud* Sampieri; Collado; Lucio, 2006), uma abordagem exploratória (Sampieri; Collado; Lucio, 2006), com um recorte documental (Caulley, *apud* Ludke; André, 1986). A pesquisa foi elaborada e realizada a partir do método dialético crítico e suas categorias: totalidade, historicidade e contradição.

A coleta de dados foi constituída por meio de leituras e interpretação na cartilha *O Sistema Único de Assistência Social no Combate ao Trabalho Escravo e ao Tráfico de Pessoas*. Teve uma amostra não probabilística intencional, que consiste em escolher parte da população, documentos e referências a partir de determinados critérios (Richardson, 2008; Soriano, 2001). Para análise de dados, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo com base em Bardin (1977), que se desenvolveu em três fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados obtidos e interpretação.

No desenvolvimento da temática a primeira seção contempla sobre a história da Assistência Social no Brasil, a segunda seção aborda sobre a história do tráfico humano no Brasil, o perfil das pessoas envolvidas nesse crime e os fatores que levam às vítimas a serem traficadas, a terceira seção relata sobre o atendimento das vítimas na Assistência Social e as ações de prevenção de combate ao tráfico humano, que são realizadas por essa política e a última seção traz as considerações finais.

2 HISTÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A Assistência Social começou a ter sua história escrita no período colonial a partir de um viés caritativo das instituições religiosas que auxiliavam à população desprovida economicamente, através de doação de esmolas, tratamento e hospitalização. A partir do século XIX, a assistência caritativa foi modificada pelo higienismo (Alves, 2016).

Em 1938, a Assistência Social recebeu sua regulamentação, através da instituição do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS). Tal órgão tinha a finalidade de regulamentar e promover a assistência social na esfera pública. Em 1942, foi fundada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), para atender as demandas das famílias de soldados brasileiros envolvidos na Segunda Guerra Mundial. Após o término desse conflito, essa instituição passou a ofertar assistência à maternidade, à infância e às pessoas em situação de pobreza. Embora a instituição recebesse recursos do Estado, possuía uma abordagem paternalista e não de direito, pois tinha convênios com organizações filantrópicas (Barbosa, 2016). Em 1974 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social que em 1977, se transformou em Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS).

Em 1985, começou um debate sobre a necessidade da elaboração de uma política

pública de Assistência Social que atendesse à nova realidade democrática do país. Dessa forma, a partir da Constituição Federal de 1988, a Assistência Social finalmente é considerada uma política pública. Para que os cidadãos tivessem acesso a este direito a Constituição Federal de 1988 exigia que esses direitos tivessem leis ordinárias. Para a Assistência Social ser regulada legitimamente como política social, levou cinco anos para ser criada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) nº 8.742/1993 que institui e define o perfil da mesma e lhe dá sustentação legal (Barbosa, 2016). Esse aparato legal também institui o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que realiza o controle social desta política para atender as demandas da população usuária, sendo a partir de então extinto o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS).

Posteriormente a Constituição de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993 foram lançados vários documentos que visam a institucionalização da Assistência Social: as Normas Operacionais Básicas de 1997 (NOB-97); a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, que elabora e detalha a política de Assistência Social conforme as concepções da LOAS, traçando o seu direcionamento em termos de gestão, serviços, controle e financiamento; o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) de 2005, que elabora instrumentos de operacionalização da lei e da política; as Normas Operacionais Básicas do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS 2005, NOB-RH SUAS 2006 e mais recente NOB-SUAS 2012) e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009 (Barbosa, 2016).

A partir desses marcos regulamentares o Sistema Único de Assistência Social, se divide em dois níveis de proteção: Proteção Social Básica que tem como finalidade precautelar situações de risco social por intermédio de oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais para a população em situação de vulnerabilidade resultante da pobreza, privação e ou, fragilização dos vínculos afetivos. Esses serviços são disponibilizados nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

No outro nível está a Proteção Social Especial que é subdividida em dois níveis de complexidade, sendo que a média oferta serviços mais especializados para a população que já se encontra em situação de violação de direitos, mas que não tenha seus vínculos familiares e comunitários rompidos. Nessa proteção estão: os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS); os Centros Dia e o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centros POP). A alta complexidade oferta serviços de proteção integral para a população que possui vínculos familiares e comunitários rompidos ou em situação de ameaça. Esses serviços são disponibilizados nas Repúblicas; nas Residências Inclusivas; nos Abrigos Institucionais; nas Casas Lares e nas Casas de Passagens.

A consolidação da Assistência Social como política pública de direito e integrante da Seguridade Social conferiu-lhe papel estratégico na proteção de indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade. Com esse entendimento, torna-se pertinente analisar o fenômeno do tráfico de pessoas no Brasil, suas raízes históricas e o perfil das vítimas, a fim de contextualizar o campo de atuação dessa política diante dessa grave violação de direitos humanos.

3 TRÁFICO DE PESSOAS PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL NO BRASIL

O tráfico de pessoas não é um assunto novo no Brasil, pois teve início no período colonial, quando os portugueses trouxeram pessoas retiradas de forma violenta do continente africano, sendo os homens para “trabalharem” de forma braçal e as mulheres e as crianças para serem usadas como objetos sexuais pelos senhores.

Atualmente, o perfil das pessoas que sofrem com o tráfico de seres humanos é predominantemente feminino, abrangendo mulheres cis e trans com idades entre 18 e 29 anos (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime; Brasil, 2024). Essas vítimas, geralmente negras (pretas e pardas), vêm de classes socioeconômicas mais baixas, apresentam um nível educacional reduzido e realizam trabalhos de baixa qualificação (Leal; Leal, 2002 *apud* Silva, 2021, p. 11). Esses indivíduos são traficados devido a fatores como a pobreza, o desemprego (Carvalho, 2022, p. 12) e experiências de violência intrafamiliar e extrafamiliar (Oit, 2005, p. 25 *apud* Macêdo, 2021, p. 8-9). Em consequência dessas circunstâncias, as vítimas frequentemente são aliciadas por homens brasileiros (Dias, 2015 *apud* Silva, 2021, p. 12-13) que têm entre 20 e 50 anos (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime; Brasil, 2021), com formação educacional que varia do ensino médio ao superior e possuem negócios como casas de shows, bares e agências de turismo (Oit, 2005, p. 23 *apud* Macêdo, 2021, p. 9).

Para efetuar o recrutamento, os/as traficantes recorrem a ferramentas tecnológicas (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime; Brasil, 2021), ludibriam as vítimas dizendo o que lhes convém ouvir e planejam caminhos acessíveis, em áreas que se situam próximas a fronteiras e que possuem acessos a aeroportos e portos (Barros, *et al*., 2021). Todas essas circunstâncias são influenciadas pela globalização (Macêdo, 2021), pelas redes sociais (Pinto, 2016 *apud* Silva, 2021) e pela eficácia das redes de comunicação (Ary, 2009, p. 45 *apud* Macêdo, 2021). Esse tipo de crime é difícil de combater, uma vez que os/as agentes responsáveis pela aplicação das penalidades frequentemente estão envolvidos/as (Silva, 2021), existe uma carência de informações (Silva, 2021), as rotas estão em constante alteração (Silva, 2021) e há uma baixa frequência de denúncias (Carvalho, 2022).

Diante da complexidade do tráfico de pessoas e dos múltiplos fatores que o sustentam, observa-se a necessidade de uma atuação articulada das políticas públicas, especialmente da Assistência Social, na perspectiva da prevenção, da proteção e do atendimento às vítimas. Nesse sentido, a seção seguinte discute as ações desenvolvidas no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) voltadas ao enfrentamento dessa problemática.

4 ASSISTÊNCIA SOCIAL E TRÁFICO DE PESSOAS PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL

Em relação à prevenção ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, as equipes dos SUAS, devem: mobilizar os/as usuários/as para que participem da Campanha Coração Azul contra o Tráfico de Pessoas; criar campanhas locais de enfrentamento ao tráfico humano articuladas com a rede; realizar discussões, palestras e oficinas sobre os fatores que influenciam tal violação, sobre o perfil das pessoas envolvidas, as legislações

e políticas públicas relacionadas à temática principalmente nos territórios mais suscetíveis a esse crime; divulgar informações, pesquisas, censos, mapeamentos; mobilizar os/as usuários/as para que se envolvam em comissões de erradicação do tráfico de pessoas em nível estadual ou municipal. Essas iniciativas são indispensáveis para que a população esteja informada sobre a temática e possa se envolver em atividades de enfrentamento ao tráfico humano. Contudo, elas não são suficientes para evitar que as pessoas sejam traficadas, uma vez que não abordam a raiz dos problemas, que são as expressões da questão social, para amenizá-las e impedir que os indivíduos fiquem propensos às ofertas dos/das traficantes, que exploram essas fragilidades para enganá-los.

Vale destacar que a vigilância socioassistencial desempenha um papel essencial na detecção de territórios mais suscetíveis ao tráfico de pessoas e à atuação de traficantes, além de realizar o mapeamento de propriedades e empresas que já foram denunciadas ou surpreendidas com indivíduos traficados e o perfil das pessoas envolvidas nesse crime, utilizando informações do SUAS e dados fornecidos por outras instituições e políticas.

Essas informações são cruciais para o planejamento, desenvolvimento, monitoramento e avaliação de ações de prevenção e atendimento voltadas para esse público (Brasil, 2020). Esse instrumento possui relevância, pois tem a capacidade de reconhecer quais as expressões da questão social podem fazer com que indivíduos de um determinado território se tornem alvos dos/as recrutadores/as. Assim, os serviços de assistência social, juntamente com outras políticas públicas fundamentadas no que foi reconhecido, deveriam desenvolver abordagens para minimizar essas expressões, a fim de que a população não se torne vulnerável ao tráfico de pessoas. Porém, em diversas cidades, a vigilância não opera como deveria, uma vez que não há um sistema abrangente que reúna todas as informações essenciais, resultando na ausência de prevenção contra esses problemas sociais. Essa situação ocorre porque tais problemas são fundamentais para a continuidade do capital.

Para que os/as profissionais atuem de forma qualificada no atendimento das vítimas do tráfico, a gestão deve: incluir esse tema nas capacitações permanentes na esfera municipal, estadual e federal; propiciar aos/às trabalhadores/as materiais e legislações relacionadas à temática; organizar espaços de integração para que as equipes possam estudar casos atendidos pela rede (Brasil, 2020). Essas ações são essenciais para que os/as profissionais compreendam o assunto, permitindo que auxiliem os/as usuários/as a terem entendimento sobre essa criminalidade.

Este estudo é crucial para que eles/as consigam identificar antecipadamente as vulnerabilidades que colocam as pessoas em situação de vítima, a fim de que esses problemas não se intensifiquem. Além disso, favorece que a equipe atenda às vítimas de forma mais eficaz, evitando suas revitimizações. Entretanto, devido ao fato de que esse tema não é discutido com regularidade em diversas profissões que lidam com as vítimas, esses/as profissionais geralmente não participam de treinamentos sobre o assunto, pois acreditam que os/as usuários/as que atendem jamais estariam propensos a enfrentar esse tipo de violação ou por terem pouca disponibilidade de tempo, dessa maneira não conseguem perceber se alguém foi vítima de tráfico para auxiliá-lo/a em seus direitos.

A rede de atendimento às vítimas de tráfico de pessoas deve elaborar um fluxo de atendimento, que pode ser modificado conforme as necessidades dos/as usuários/as.

Dessa forma, os/as profissionais da política de Assistência Social devem participar de reuniões dos órgãos que atuam nessa temática para saber qual é o papel de cada um no atendimento às vítimas, para agirem de forma que melhor atendam as necessidades deste público. Também devem sempre estar dialogando com a rede para saber quais são os serviços e ações que existem no território sobre este tema para encaminhar os indivíduos e para saber quais são as estratégias que devem ser realizadas (Brasil, 2020).

Esse fluxo é imprescindível para que cada profissional, independentemente de sua especialização e do ambiente que trabalha, compreenda seu papel e a função do seu local de atuação em relação ao atendimento às vítimas, visando aumentar a eficácia no atendimento e garantir que as demandas das mesmas sejam atendidas de maneira adequada, permitindo que se reintegrem ao convívio familiar e comunitário. No entanto, em muitas cidades não existe uma interação entre a rede, o que resulta na revitimização das vítimas.

Na proteção básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), existem os CRASs, nessas instituições os/as profissionais em relação ao tráfico de pessoas, têm a função de promover o acesso das vítimas aos benefícios eventuais e de Prestação Continuada e em programas de transferência de renda quando estas contemplam os critérios necessários e também devem encaminhá-las para as outras políticas públicas. Vale ressaltar que este público tem prioridade na habilitação ao Programa Bolsa Família (Brasil, 2020). Essa proposta é significativa, pois apresenta a possibilidade de que as vítimas não reincidam e que as pessoas que se beneficiam desses recursos e programas não se tornem alvo dos/as exploradores/as, uma vez que isso pode contribuir para mitigar certos problemas sociais.

Entretanto, atualmente, os recursos financeiros disponíveis não são suficientes para cobrir todas as necessidades essenciais da população, tornando-se assim menos eficazes na prevenção do tráfico humano, já que vivemos em uma sociedade que adota uma ideologia neoliberal que sustenta que os indivíduos devem buscar por conta própria suas necessidades básicas. Por isso, é fundamental que o governo aumente os investimentos em Assistência Social, de modo a garantir que os recursos sejam mais amplos e atendam efetivamente às necessidades dos/as que precisam, ajudando a aliviar algumas expressões da questão social.

Os CRASs oferecem três (3) tipos de serviços: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas. No primeiro serviço nas oficinas e nos atendimentos, os/as trabalhadores/as têm a função de observar quais as expressões da questão social que podem tornar as pessoas suscetíveis ao tráfico humano e tentar auxiliar para que tenham acesso aos serviços, benefícios e programas da política e tenham acesso às outras políticas públicas para amenizar tais condições para não se tornarem possíveis vítimas. Também têm o papel de transmitir informações e orientações nos atendimentos e oficinas sobre a temática como forma de prevenir que os/as usuários/as futuramente não sejam traficados/as e analisar as falas das pessoas através da escuta qualificada, pois algum familiar destas podem estar passando por essa situação e assim devem realizar a denúncia (Brasil, 2020). Esse serviço é relevante para prevenir que as pessoas não se tornem vítimas, através da disponibilização de informação sobre a temática e detecção prévia de problemas sociais

para tentar amenizá-los. No entanto, frequentemente, mesmo com a formação oferecida, os/as profissionais não possuem entendimento sobre o assunto e, dessa forma, não conseguem realizar o trabalho de prevenção, o que expõe os/as usuários/as à ação dos aliciadores/as.

No segundo serviço, os/as trabalhadores possuem as funções de realizar atividades de caráter preventivo, ou seja, trazer discussões e vídeos sobre o que é tráfico de pessoas, as legislações relacionadas ao tema, aspectos gerais sobre o assunto e como se faz a denúncia. E em relação às vítimas, auxiliam no restabelecimento dos vínculos familiares e comunitários e na reinserção das mesmas na sociedade. Nesse serviço também pode ser identificado a partir das falas dos/as usuários/as se algum conhecido está passando por essa violação. Desta forma a equipe deve realizar a denúncia imediatamente (Brasil, 2020). Esse serviço é pertinente, pois realiza atividades de prevenção, auxilia para que as vítimas retornem com suas vidas em sociedade e também denuncia o crime se detectar na conversa do usuário/a algo suspeito. No terceiro serviço os/as profissionais devem desenvolver atividades a partir das necessidades e potencialidades das pessoas idosas e deficientes para que possam ter oportunidades, participem e se desenvolvam (Brasil, 2014). Esse serviço é necessário, pois auxilia que as pessoas idosas e deficientes que foram vítimas de tráfico possam ter a oportunidade de reintegrar-se à sociedade.

Vale ressaltar que o Cadastro Único é importante, pois é necessário para a pessoa receber os benefícios e ser inserida nos programas de transferência de renda.

Na proteção social especial de média complexidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), existem duas (2) instituições, os CREASs que oferecem três (3) tipos de serviços: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), Serviço Especializado em Abordagem Social e Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias. O primeiro serviço de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, possui a vítima de tráfico humano como usuário/a. Desta forma a equipe tem a função de atendê-lo/a para enfrentar esta violação. Para que isso aconteça é necessário: desnaturalizar com a pessoa seu processo de exploração sofrido; analisar com ele/a à viabilidade de contatar parentes e amigos/as para a revinculação; demonstrar alternativas que proporcionem perspectivas para o uso dos recursos que podem ganhar em decorrência da violação; encaminhá-lo/a para às políticas públicas de proteção, reintegração familiar, comunitária e profissional para prevenir à reincidência; encaminhá-lo/a para políticas públicas que fazem acompanhamento de pessoas que passaram por experiências de violação de seus direitos para o acesso a políticas de trabalho e emprego; articular com a equipe da unidade de acolhimento quando a vítima não possui para onde ir e não existem mais vínculos familiares ou comunitários no território. No caso do/a resgatado/a decidir retornar para onde residia ou ir para outro território, os/as trabalhadores/as do CREAS do local do resgate têm que contatar o local onde o indivíduo deseja ir para não perder o acompanhamento (Brasil, 2020). Essas abordagens são indispensáveis para garantir que a vítima receba um suporte adequado, evitando novas experiências traumáticas, permitindo o acesso a seus direitos e facilitando sua reintegração social, o que ajuda a prevenir a reincidência.

O PAEFI também atende as famílias das vítimas por intermédio de iniciativas que permitem unir e modificar a realidade dessas pessoas, com o objetivo de reforçá-las, para

que consigam se resguardar contra futuras circunstâncias possivelmente arriscadas, a partir da conscientização sobre seus direitos e da participação em redes de proteção social para seu desenvolvimento completo (Brasil, 2020). Essa abordagem é crucial, pois auxilia que as pessoas que foram vítimas e suas famílias reconheçam os seus direitos e como podem acessá-los para não se tornarem reincidentes.

O segundo serviço proporciona um trabalho de abordagem e de busca ativa que detecta nos territórios a ocorrência de violações de direitos. Ao serem detectadas essas violações deve-se procurar a resolução de necessidades imediatas e proporcionar a inclusão na rede de serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas (Brasil, 2014). Esse serviço é primordial para auxiliar que não se agravem algumas expressões da questão social, que poderiam futuramente fazer com que os indivíduos se tornassem alvo do tráfico humano. Também para encontrar pessoas que passaram por este tipo de violação de direito e encaminhá-las para os órgãos competentes para receberem todo o suporte necessário.

O terceiro serviço atende as famílias com pessoas com deficiência e idosas com algum estágio de dependência, que tiveram suas limitações acentuadas por violações de direitos. A intervenção será voltada a reduzir a exclusão social tanto do/a dependente quanto do/a cuidador/a, assim como a cessação e superação das violações de direitos que reduzem a autonomia da pessoa com deficiência ou idosa (Brasil, 2014). Esse serviço é essencial para auxiliar que a pessoa que cuida e também a que é cuidada não se tornem vítimas do tráfico de pessoas, devido a estas vulnerabilidades. Também para ajudar na restauração da autonomia se um indivíduo de tal público for vítima deste tipo de violação.

E os Centros Pop são unidades públicas estatais que compõem a proteção especial de média complexidade que atendem os indivíduos que usam as ruas como locais de moradia e/ou sobrevivência. Os quais oferecem o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, que oferta trabalho técnico para o estudo das demandas dos/as usuários/as, orientação e encaminhamento a outros serviços socioassistenciais e demais políticas públicas que colaboram na formação da autonomia, da inserção social e da proteção às situações de violência. Também oferece espaços de higiene pessoal e de alimentação (Brasil, 2014). Esse serviço é imprescindível para auxiliar que as pessoas em situação de rua tenham acesso às políticas públicas, que podem amenizar as expressões da questão social que estão sofrendo, assim impedindo que futuramente sejam vítimas do tráfico humano. Atua também para detectar pessoas que já sofreram esse tipo de violação e encaminhá-las para as devidas políticas públicas para auxiliar que tenham seus direitos garantidos.

Na proteção especial de alta complexidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), existem cinco (5) órgãos: As Repúblicas que são unidades públicas estatais que atendem indivíduos maiores de 18 anos em estado de abandono, situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, com relacionamentos familiares rompidos ou excessivamente fragilizados e sem condições de moradia e autossustentação. As quais ofertam o Serviço de Acolhimento em Repúblicas que disponibiliza proteção, apoio e moradia subsidiada, através de uma organização de autogestão ou cogestão, que proporciona autonomia e independência gradual dos moradores (Brasil, 2014). Esse serviço é significativo para que as vítimas adultas que não têm uma residência para

morar, consigam se restabelecer em um local protegido para voltarem a interagir na sociedade.

As Residências Inclusivas; os Abrigos Institucionais; as Casas Lares e as Casas de Passagens são unidades públicas estatais implantadas na comunidade com características residenciais, ambiente acolhedor e estrutura física apropriada, objetivando condições de habitabilidade, higiene, salubridade, segurança, acessibilidade e privacidade. Esses quatro (4) tipos de órgãos ofertam o Serviço de Acolhimento Institucional que tem o intuito de garantir proteção integral aos indivíduos, por meio de atendimento personalizado e em pequenos grupos e favorecer o convívio familiar e comunitário.

O primeiro oferece esse serviço de acolhimento para jovens e adultos com deficiência, cujos vínculos familiares estejam rompidos ou fragilizados. O segundo disponibiliza abrigo para mulheres em situação de violência doméstica e familiar. O terceiro oferta amparo para crianças e adolescentes sob medida de proteção e em situação de risco pessoal e social, cujos/as responsáveis estejam provisoriamente incapacitados/as de desempenhar sua função de cuidado e proteção. E o quarto proporciona esse serviço para adultos e famílias em situação de rua e desabrigo por abandono, migração e ausência de residência ou pessoas em trânsito e sem condições de autossustento, refugiados/as ou em situação de tráfico de pessoas (Brasil, 2014). Essas instituições são pertinentes para que as vítimas que não tem local para morar tenham onde residir com qualidade para conseguir retomar suas vidas com mais dignidade e não se tornem novamente alvo dos/as traficantes.

Esses órgãos podem atender às vítimas do tráfico de pessoas, no entanto são encaminhadas para esses locais quando todas as alternativas possíveis já se esgotaram. Vale ressaltar que não podem estar ameaçados/as de morte ou serem testemunhas, se tiverem nestas situações devem ser direcionadas aos programas de proteção a testemunhas ou a pessoas ameaçadas de morte existentes no território, pois possuem técnicas de trabalho que asseguram a segurança das vítimas nessas condições. Quando for para um número significativo de pessoas é necessário que as instituições de resgate contactem antecipadamente os órgãos gestores da política de Assistência Social na esfera municipal e estadual. A partir daí será analisado para qual instituição serão encaminhados/as para um melhor atendimento das necessidades (Brasil, 2020).

Em relação ao tráfico de pessoas, as equipes dessas instituições têm as funções de articular com a rede socioassistencial, das demais políticas públicas para proporcionar amplificação do acesso a direitos que possam auxiliar na melhoria das condições de vida dos resgatados/as e de suas famílias. A rede também tem o papel de detectar as expressões da questão social que podem tornar os/as acolhidos/as vítimas do tráfico de pessoas (Brasil, 2020), para que possam ser acompanhados para que não caiam nas propostas ilusórias dos/as aliciadores/as. Transmitir informações e orientar os/as usuários/as sobre o tráfico de pessoas, para que possam ser capazes por si próprios de detectar situações de risco e o que fazer nestes casos (Brasil, 2020).

Essas abordagens são necessárias para que as vítimas e seus familiares consigam acessar seus direitos para não se tornarem suscetíveis novamente ao tráfico. Também é primordial para a realização de atividades de prevenção que transmitam conhecimentos sobre o tráfico humano e identifiquem previamente problemas sociais dos/as usuários/as

para que possam ser mitigados, para que assim não se tornem vítimas.

É importante ressaltar que os/as profissionais que atuam nos serviços de acolhimento têm a responsabilidade de observar sinais de que o indivíduo acolhido possa ter sido uma vítima de tráfico humano, mesmo que não tenha mencionado isso inicialmente, para garantir que ele/a receba o apoio necessário (Brasil, 2020). Essas abordagens são importantes para que finalmente as vítimas tenham suas necessidades atendidas usufruindo de uma vida digna.

Em decorrência de tudo isso que foi mencionado, é possível ressaltar que o Estado, por intermédio da Assistência Social, promove ações de prevenção paliativas, uma vez que não abordam com profundidade a origem dos problemas que são as expressões da questão social, que fazem com que as pessoas se tornem alvos dos/as aliciadores/as. Essas medidas apenas incentivam a comunidade a participar de ações de combate a essa criminalidade e informam os indivíduos sobre a problemática do tráfico humano.

Contudo, essa política poderia ser mais eficaz na prevenção ao tráfico de pessoas, pois poderia evitar que esses problemas se intensifiquem, visto que atende diretamente aqueles/as que apresentam tais vulnerabilidades, às quais os/as traficantes exploram para ludibriar às vítimas. Entretanto, como a assistência não é uma área rentável para o capital, não conta com grande investimento do Estado, resultando na manutenção da estrutura e na oferta de serviços, benefícios e programas de maneira seletiva, focando na população em situação de extrema pobreza.

Essa abordagem não atenua as diversas expressões da questão social, as quais fazem com que muitos/as se tornem vítimas. Além disso, muitas vezes, os serviços da Assistência Social não atendem aos padrões de uma equipe de referência adequada, o que impede os/as profissionais disponíveis de identificar outras necessidades dos/as usuários/as além da demanda imediata.

Todos esses fatos acontecem, pois vivemos em um país que segue a ideologia neoliberal, a qual prega a diminuição dos investimentos em áreas sociais e estabelece que as políticas sociais precisam ser concebidas e executadas a partir do “trinômio: privatização, focalização/seletividade e descentralização” (Draibe, 1993 *apud* Behring; Boschetti, 2016, p. 155). Esta dinâmica permanece inalterada uma vez que as expressões da questão social e o próprio crime produzem lucros para os capitalistas.

Em contrapartida a estes aspectos citados anteriormente, o Estado através da Assistência Social prefere focar no atendimento às vítimas. Isso pode ser observado pela ampla gama de ações, serviços, benefícios e programas que a política exemplifica que devem ser realizados para atender às vítimas, permitindo que indivíduos cujos direitos são frequentemente desrespeitados sejam acolhidos e que suas necessidades, ao menos em parte, sejam atendidas, após terem suas vidas profundamente violadas devido a esse crime. Entretanto, o Estado deveria direcionar mais recursos para a prevenção, pois assim haveria menos fatores agravantes que tornam as pessoas suscetíveis ao tráfico humano.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao concluir este estudo, pode-se observar que o Estado brasileiro para combater o tráfico humano para fins de exploração sexual, utiliza a Política de Assistência Social

para implementar um conjunto significativo de iniciativas, tanto voltadas à prevenção quanto ao atendimento às vítimas. No que se refere às medidas de prevenção, elas possuem caráter paliativo e são limitadas, pois as equipes dos serviços socioassistenciais, realizam apenas ações de mobilização para incentivar a participação da população em atividades relacionadas ao enfrentamento do tráfico de pessoas e palestras e oficinas com o objetivo de conscientizar os/as usuários/as sobre essa criminalidade. Além disso, os/as profissionais tentam identificar, durante os atendimentos, quais são as expressões da questão social que podem deixar as pessoas vulneráveis ao tráfico humano, a fim de auxiliá-las no acesso a serviços, benefícios e programas de tal política, assim como de outras políticas públicas para amenizar as condições que poderiam torná-las possíveis vítimas.

Entretanto, todas essas iniciativas não são suficientes para prevenir que as pessoas não sejam traficadas, pois não exploram com profundidade a raiz dos problemas que são as expressões da questão social. Esse fato acontece, pois, essa política não conta com os investimentos necessários para implementar de maneira adequada as ações oferecidas, pois a assistência social não é lucrativa para o capital. Em decorrência desses elementos, deveriam ser implementadas estratégias de prevenção mais ativas em relação às problemáticas sociais que levam as pessoas a se tornarem vítimas. Assim o Estado brasileiro deveria direcionar mais recursos para essa área, já que ela trabalha diretamente com o público alvo dos traficantes, para que através de seus serviços, programas e benefícios, contribua para atenuar as condições sociais que levam os indivíduos a serem explorados.

Referente ao atendimento às vítimas, foi possível observar uma preocupação crescente do Estado através da Assistência Social, em possuir diversas diretrizes sobre o que os/as profissionais devem fazer em relação às vítimas e o que cada um dos serviços do SUAS deve implementar no que diz respeito ao atendimento a esse público, sempre com o intuito de garantir que tenham acesso a todos os seus direitos. É importante destacar ainda que também são ofertadas formação aos profissionais de tal política sobre a temática.

Todavia, conclui-se que o Estado por intermédio da Assistência Social, foca mais em iniciativas que acontecem após essa violação de direitos, sendo que o ideal seria promover ações que evitassem o crime, ou seja, a atuação deveria ser preventiva.

REFERÊNCIAS

ALVES, Jolinda de Moraes. Assistência Social. In: FERNANDES, Rosa M.; CHELLMANN, Aline (organizadoras). **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil.** Porto Alegre: Editora da UFRGS; CEGOV, 2016.

BARBOSA, Amanda Cardoso. Reflexões sobre a Política de Assistência Social Brasileira: assistencialismo, política social e cidadania. In: **4º Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais – 80 anos de Serviço Social: tendências e desafios**, 2016, Belo Horizonte, MG. Disponível em: https://www.cress-mg.org.br/hotsites/4-simposio-mineiro-de-assistentes-sociais?mn=83. Acesso em: 12 maio 2025.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROS, Victória; JORDÃO, Shayene; OLIVEIRA, Cristina; PEREIRA, Márcia; REIS, Maria Eduarda; ROBALO, Tiago. **Tráfico de Pessoas para Fins de Exploração Sexual.** Trabalho acadêmico da disciplina de Sociologia do Curso de Serviço Social, Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Campus São Borja, São Borja, RS, 2021. Não publicado.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2016.

BRASIL. **Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004.** Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm. Acesso em: 06 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 12 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **O Sistema Único de Assistência Social no Combate ao Trabalho Escravo e ao Tráfico de Pessoas.** Brasília: Ministério da Cidadania, 2020. Disponível em: https://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2020/06/Combate_Trabalho_Escravo_01.06.pdf. Acesso em: 12 maio 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação nacional de serviços socioassistenciais.** Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em: 12 maio 2025.

CARVALHO, Nathalia Abreu. **Tráfico de Pessoas Para Fins de Exploração Sexual**. 2022. 24 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade São Judas Tadeu, São Paulo, 2022. Disponível em: https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/29690. Acesso em: 18 jun. 2023.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME (UNODC); BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: Dados 2017 a 2020.** Brasília, DF: Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime; Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2021. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/relatorio-de-dados-2017-2020.pdf. Acesso em: 20 maio 2025.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME (UNODC); BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: Dados 2021 a 2023.** Brasília, DF: Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime; Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/relatorio-nacional-trafico-de-pessoas-oficial.pdf. Acesso em: 20 maio 2025.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** São Paulo: EPU, 1986.

MACÊDO, Gabriel Santana. **Tráfico internacional de pessoas para fins de exploração sexual.** 2021. 26 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – UniSociesc, 2021. Disponível em: https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/20122. Acesso em: 18 jun. 2023.

NUCCI, Guilherme. **Curso de Direito Penal: parte geral**. v. 2. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2017.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Pilar Baptista. **Metodologia de pesquisa.** 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SILVA, Higor Marques. **Tráfico humano Para Fins De Exploração Sexual.** 2021. 23 f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharel em Direito) - Faculdade de Três Pontas (UNIS), Três Pontas, MG, 2021. Disponível em: http://192.100.247.84/handle/prefix/2336. Acesso em: 8 jun. 2023.

SORIANO, Raúl Rojas. **Manual de pesquisa social.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

U.S. MISSION BRAZIL**. Relatório sobre o Tráfico de Pessoas 2022 – Brasil.** Embaixada e Consulados dos EUA no Brasil, 2022. Disponível em: https://br.usembassy.gov/pt/relatorio-sobre-o-trafico-de-pessoas-2022-brasil/. Acesso em: 29 abr. 2023.

Histórico
Recebido em: 21 out. 2025. Aprovado em: 05 ago 2026. Publicado em: 23 nov. 2026