

# Ciência Atual

Revista Científica  
Multidisciplinar das  
Faculdades São José

2013

Volume 1 | Nº 1



FACULDADES  
SÃO JOSÉ

ISSN 2317-1499

**Manoel Gonçalves Rodrigues** | [manoel.grodrigues@gmail.com](mailto:manoel.grodrigues@gmail.com)

Pós-doutor em economia de transporte e meio ambiente pela Universidade da Califórnia, EUA.  
Professor das Faculdades São José (FSJ), Rio de Janeiro, Brasil.

**Fernando José Pereira da Costa** | [fjpcosta@sapo.pt](mailto:fjpcosta@sapo.pt)

Doutorando em economia pela Universidade de Santiago de Compostela, Espanha. Professor na  
Cidade do Porto, Portugal.

### RESUMO

O tema da responsabilidade socioambiental ganha espaço na sociedade e também na esfera organizacional e empresarial. A ideia é de que as empresas passem a assumir uma posição cada vez mais relevante a nível da economia, do crescimento e do desenvolvimento. É neste contexto que o Pacto Global da Organização das Nações Unidas surge como tentativa de se buscar o compromisso das empresas quanto a solucionar os problemas do planeta. Por outro lado, assume-se a consciência de que as empresas têm de assumir a sua responsabilidade social, que em muito ultrapassam a simples geração de emprego, tendo impacto sobre os seus objetivos e as suas próprias estratégias. Por outro lado, a questão da responsabilidade social traz os seus impactos sobre as empresas, em termos de imagem e diferenciação. Entretanto, as organizações vêem-se envolvidas com a problemática da sustentabilidade. Com isso, buscam-se práticas, instrumentos e configurações direcionados a promover a sustentabilidade das empresas. Deste modo, insere-se a Qualidade como proposta de se atender às novas necessidades e atribuições das organizações.

**Palavras-Chave:** Cultura Organizacional, Qualidade, Responsabilidade Social

### ABSTRACT

The theme of environmental responsibility is gaining ground in society and also in the sphere organization and business. The idea is that companies start to assume an increasingly important position in the economy, growth and development. It is in this context that the Global Compact of the United Nations appears to be an attempt to seek the commitment of the companies as to solve the problems of the planet. Moreover, we assume the awareness that companies have to assume its social responsibility, which far exceed the mere employment generation, having an impact on their goals and their own strategies. Moreover, the issue of social responsibility brings its impacts on businesses, in terms of image and differentiation. However, organizations find themselves involved with the issue of sustainability. With that, look up practices, tools and settings targeted to promote the sustainability of companies. Thus, it falls to Quality as a proposal to meet the changing needs and tasks of the organizations.

**Keywords:** Organizational Culture, Quality, Social Responsibility

## INTRODUÇÃO

Conforme é assinalado por Oliveira (2008, pp. 92 e 93), o tema da responsabilidade sócio-ambiental vem ganhando força e espaço a nível das empresas/organizações e da sociedade. As empresas privadas passam a assumir um papel cada vez mais relevante na economia, de forma a moldar o crescimento/desenvolvimento de núcleos urbanos, regiões metropolitanas, unidades territoriais de índole regional e países. Neste sentido, o Pacto Global (PG) da Organização das Nações Unidas (ONU) surge como tentativa de se buscar o compromisso das empresas/organizações quanto a solucionar os problemas do planeta. As empresas/organizações passariam a atuar de forma complementar à esfera público-estatal. De fato, inúmeras empresas/organizações vem firmando o PG na esteira da responsabilidade das mesmas. Na realidade a busca do compromisso entre as empresas/organizações no que diz respeito à responsabilidade social, aí inserindo-se o PG/ONU, a definir parâmetros de avaliação/afecção com relação aos compromissos assumidos.

De fato, de acordo com o que é registrado por Oliveira (2008, P. 94), a discussão acerca da questão da responsabilidade social, por parte das empresas/organizações, vai muito além da geração de emprego ou da preocupação com os lucros para os sócios, buscando identificar/analisar os impactos da responsabilidade social sobre os objetivos e as próprias estratégias. A responsabilidade social das empresas/organizações diz respeito às suas interações com funcionários, fornecedores, clientes, acionistas, governo, concorrentes, meio envolvente e comunidade. Por outro lado, a nível das empresas/organizações, a responsabilidade social (responsabilidade social corporativa) pode ser subdividida em quatro categorias, a saber: econômica (relacionada com a parcela do lucro direcionada aos acionistas), legal (a observância das leis), ética (comportamento esperado por parte das empresas/organizações e que não são previstos por lei) e discricionária, isto é ação voluntária que não se encontra prevista em nenhuma das outras modalidades de responsabilidade social.

## RESPONSABILIDADE SOCIAL DAS EMPRESAS

Assim sendo, observa Oliveira (2008, P. 94) que a responsabilidade social pode vir a se constituir em importante meio de reforço da imagem da empresa/organização, sendo contudo necessário se promover uma diferenciação entre as empresas/organizações que buscam de fato uma relação/interação mais positiva com a sociedade e aquelas que se movem tendo apenas o marketing como elemento de motivação. Na realidade, buscar uma maior e mais intensa relação/interação das empresas/organizações com a sociedade implica em ações de responsabilidade social (responsabilidade social da empresa) e no fornecimento de instrumentos de apoio ao Desenvolvimento Sustentável. No entanto, como cada empresa/organização desenvolve/aplica diferentes metodologias de medição/afecção do seu desempenho sócio-ambiental e ambiental-mercadológico, é extremamente difícil a avaliação/comparação dos resultados sociais. Contudo, alguns indicadores foram desenvolvidos, tais como: o GRI Global Reporting Initiative (GRI), o Dow Jones Sustainability Index (DJSI) e o Índice de Sustentabilidade Empresarial (ISE).

Por outro lado, de acordo com o que é definido por Oliveira (2008, p. 94), criaram-se normas/princípios internacionais, a tratar de aspectos relacionados à responsabilidade social/sustentabilidade, com o intuito de incentivar a gestão sustentável das empresas/organizações (a saber: a ISO 14.000, a AA 1.000, a SA 8.000, a OHSAS 18.000, a NBR 16.0001 e a ISO 26000) de aspectos relacionados à responsabilidade social e à sustentabilidade. Há a destacar os princípios que compõem o PG, no sentido de alinhar as empresas/organizações com os princípios do PG. Na verdade, normas/princípios constituem-se no passo inicial para o proliferar de práticas direcionadas a possibilitar/viabilizar a sustentabilidade das empresas/organizações. Estas, pelo seu lado, não podem abrir mão dos seus resultados. Já por outro, também não podem fugir à responsabilidade social/ambiental. Com relação ao PG, observa-se que este foi proposto no final da década de noventa num contexto de crescente preocupação com a globalização e os seus efeitos, buscando-se conciliar a ação de inúmeros agentes no sentido de uma maior sustentabilidade/inclusão, para além de se promover a participação de inúmeras/diversificadas empresas/organizações, através de instâncias nacionais/internacionais.

O envolvimento da empresa/organização com a responsabilidade social busca promover a (re)conquista da sua legitimidade, ou seja, a legitimação assegurando a produção e a interação dinâmico-intensa com os stakeholders, no sentido de reforçar a relação meio ambiente/desenvolvimento através de investimentos em áreas-chave (educação, treinamento, conscientização ambiental, proteção ambiental, etc.).

De acordo com o que é pontado por Ferreira (2008, pp. 18 e 19), inicialmente direcionado às áreas de direitos humanos, trabalho e meio ambiente, o PG incorporaria as preocupações com as medidas anticorrupção e tendo em linha de conta que existe uma lenta remodelação a nível da relação mercado/sociedade no contexto do processo de globalização, configura-se uma nova relação/interação entre a comunidade empresarial (com destaque para as empresas/organizações transnacionais) e a própria ONU. Entretanto, o PG não deve ser visto como um conjunto ordenado de regras/regulamentos direcionado às empresas/organizações, mas antes como um grupo de elementos/ações que viabilizem a interação das mesmas com o seu contexto de atuação (mercados, públicos e universos de negócios).

Para Ferreira (2008, pp. 22 – 24), o PG atua como elemento facilitador/dinamizador de redes, valendo-se de organismos/agências internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e se apoiando em quatro pilares básicos, a saber: o planejamento estratégico, a revisão de padrões, as expectativas de participação e a liderança de iniciativas. Com isto, estimula-se a criação de redes em termos de país/região, promove-se a troca de experiências/informações, articula-se a realização de projetos em parceria, fomenta-se a troca de informações/conhecimentos entre o meio acadêmico e a esfera empresarial. Porém, não se consegue fugir à apreciação desfavorável das organizações/instituições críticas face ao papel da globalização no processo de desenvolvimento dos países de menor nível de desenvolvimento.

O assumir de maiores níveis em termos da responsabilidade sócio-ambiental por parte das empresas/organizações, no contexto do PG/ONU, lhes exige uma participação mais intensa/ativa no âmbito da esfera sócio-econômica e em termos da vida social, em muito ultrapassando os limites do universo organizacional/empresarial. Na realidade, as empresas/organizações passam a assumir uma posição cada vez mais relevante a nível da economia, do crescimento e do desenvolvimento. De fato, as empresas/organizações envolvem-se com a problemática da sustentabilidade e passam a se constituir em suportes/pontos de sustentação do próprio Desenvolvimento Sustentável, através do delineamento/implementação de ações/projetos interna(o)s à sua estrutura/atividade e com impactos significativos a nível do meio envolvente. Assim sendo, as empresas/organizações assumem a sua responsabilidade com o contexto em que se inserem, em termos sócio-ambientais, em muito ultrapassando o seu contributo tradicional a nível da criação/geração de emprego, do incremento da renda, da expansão do consumo, do pagamento de tributos/impostos, do desenvolvimento de uma base industrial/produziva, da capacitação tecnológica, etc.

Ao assumirem os seus compromissos em termos sociais, meio ambientais e de sustentabilidade, tendo como pano de fundo a construção de um estilo de desenvolvimento que se guie pelo modelo do Desenvolvimento Sustentável, as empresas/organizações estão a se legitimar no contexto em que se inserem. Esta inserção assume um cariz ativo na medida em que as empresas/organizações passam a atuar como agentes promotores não apenas do desenvolvimento econômico ou sócio-econômico, mas antes do desenvolvimento sócioambiental. A legitimação das empresas/organizações perante o meio sócio geográfico, sócio-populacional e sóciopolítico em que se encontram inseridas e nos quais desenvolvem as suas atividades com o intuito de alcançarem os seus objetivos, reforça, de modo dinâmico-interativo e sistêmico-integrado, os seus vínculos de natureza diversa (empresarial, produtiva, tecnológica, econômica, política, social, etc.) com esses mesmos meios, aprofundando, de modo sistêmico-interativo, a sua inserção no âmbito dos mesmos, assim como a sua existência/operacionalidade enquanto entidades empresariais/organizacionais.

A legitimação no âmbito do(s) respectivo(s) contexto(s) de inserção/atuação passa pelo fato das empresas/organizações estarem a pautar a sua ação lato sensu pela responsabilidade social, pela consciência sócio-ambiental e pelo modelo do Desenvolvimento Sustentável. No entanto, do ponto de vista empresarial/organizacional ou sócioempresarial/organizacional, o processo de legitimação passa também pelos stakeholders da empresa/organização, notadamente no que diz respeito à interação intenso-dinâmica com os mesmos.

Por stakeholders, no contexto das empresas/organizações, compreende-se a parte interessada, isto é, os agentes direta/indiretamente envolvidos nas operações das mesmas. O termo stakeholder <sup>1</sup> foi cunhado no âmbito da teoria econômica neoclássica e se aplica a um conjunto de agentes que de uma forma ou de outra têm a ver com a atividade da empresa/organização, indo de fornecedores a acionistas/proprietários. Isto é, a economia neoclássica considera que os fornecedores de insumos direcionados à produção também são stakeholders, que se mostram tão importantes quanto os acionistas/proprietários no que diz respeito ao processo de tomada de decisão.

Por outro lado, o constructo teórico afeto aos stakeholders coloca-se significativamente além da concepção teórico-conceitual neoclássica, uma vez que afirma que outros agentes/elementos sociais devem ser também considerados como stakeholders e, portanto, serem levados em consideração no contexto do processo de tomada de decisão da empresa/organização (a saber: agências reguladoras governamentais; instituições públicas de fomento/desenvolvimento; instituições privadas e/ou mistas de crédito/financiamento; associações, federações e confederações empresariais ligadas ao comércio/serviços; associações, federações e confederações empresariais ligadas à indústria; sindicatos e federações/confederações de trabalhadores; associações de consumidores; agências/organismos públicos de defesa dos direitos do consumidor; associações comunitárias; associações de moradores; etc.). Isto, é claro, implica num alargamento do conceito de stakeholder. É esta concepção alargada que deve guiar o delineamento estratégico da moderna empresa/organização, bem como o seu processo de interação com o meio no qual se encontra inserida.

## QUALIDADE E EMPRESA

Deste modo, o papel mais ativo por parte da empresa/organização quanto à responsabilidade social, à sustentabilidade e ao desenvolvimento sócio-ambiental, no contexto de um novo modelo/estilo de desenvolvimento, qual seja, o Desenvolvimento Sustentável, pode tomar como variável/instrumento estratégico-básica(o) a Qualidade, no âmbito do binômio «Qualidade/Gestão da Qualidade». De fato, o binômio «Qualidade/Gestão da Qualidade», enquadrado no universo empresarial/organizacional e no perímetro correspondente à esfera organizativo-gerencial, fornecerá o instrumental necessário à sofisticação de produtos/processos, à eficiência energética, à conservação/racionalização de energia, à redução do nível de refugos/rejeitos produtivos-industriais, à organização/racionalização de métodos/processos, à especificação de normas/especificações, ao delineamento normativo-organizativo dos processos de produção/distribuição, à redução dos custos de produção, à elaboração/distribuição de produtos com um nível mais elevado de sofisticação e um maior grau de incorporação tecnológica, etc.

Logo, a Qualidade, ou o binômio «Qualidade/Gestão da Qualidade», surgem não somente como uma variável estratégica da empresa/organização, mas antes como a variável estratégica da mesma face à necessidade de uma maior e mais intensa interação com o meio no qual esta se insere, no qual labuta e exerce suas atividades. Assim sendo, a Qualidade, ou o binômio «Qualidade/Gestão da Qualidade», surgem não somente como a variável estratégica da empresa/organização na busca pela sustentabilidade, no assumir da responsabilidade social, na promoção do desenvolvimento (econômico, sustentado e sustentável), mas também como instrumento de viabilização/legitimação da empresa/organização face ao meio e à comunidade em que se encontra inserida, não somente como base produtora/distribuidora, mas também como unidade geradora de emprego e ainda como entidade capacitadora/qualificadora de mão-de-obra. Por tudo isto, a Qualidade pode ser tida ainda como elemento de legitimação/dinamização da empresa/organização junto aos stakeholders e de aglutinação dos mesmos no que diz respeito à consecução dos objetivos empresariais/organizacionais.

<sup>1</sup> Disponível em: < <http://pt.wikipedia.org/wiki/Stakeholder>>. Acesso em: 10 abril.2012.

A empresa (enquanto organização) deve buscar a Qualidade Total e a excelência como forma de inserção e interação no meio-ambiente, notadamente no que se refere à componente energética, quer em termos ambientais quer a nível da eficiência (viabilizada pela interação energia-tecnologia) quer ainda no contexto sócio-político-institucional. Para além disto, na sua busca pela Qualidade Total, a empresa/organização deve considerar o paradigma energético-tecnológico-produtivo existente, bem como a transição do mesmo. Neste sentido, ganha relevância a consideração/discussão dos aspectos que irão aqui se abordar.

Antes de mais nada, cabe apresentar o enfoque de Chiavenato (1992, pp. 197 – 200), o qual relaciona a Qualidade com a produtividade. De acordo com essa concepção, o incremento da produtividade (fazer mais e melhor com um dispêndio cada vez menor de recursos) é fundamental para a sobrevivência da empresa/organização, notadamente numa ambiência altamente instável e de elevada volatilidade, vindo o mesmo a se constituir em vantagem estratégica para aquela. Conforme é apontado por essa abordagem, a produtividade encontra-se fortemente relacionada com a eficiência (quociente produção/recursos aplicados), podendo o programa de produtividade de uma empresa/organização valer-se do conceito (dotado de maior abrangência) de efetividade, que vai relacionar os recursos inicialmente aplicados com os resultados efetivamente alcançados.

Para Chiavenato (1992, pp. 201 e 202), a Qualidade encontra-se intimamente relacionada com a produtividade e ambas possibilitam a competitividade da empresa/organização. O conceito de Qualidade implica na conformidade/adequação relativamente ao que o cliente/usuário espera, daí advindo uma mobilização interna (organizada e sistemática) e alcançá-la vai depender de uma série de aspectos para além do investimento em ativos fixos ou da aquisição de determinados itens (máquinas, equipamentos, tecnologias, etc.), principalmente dos ligados à cultura organizacional. A Qualidade não se restringe à produção/fabricação, antes direcionando-se a todas as áreas da empresa/organização, isto é, deve ser introduzida na própria dinâmica organizacional (ou empresarial/organizacional), no contexto de uma sociedade complexa e de um ambiente heterogêneo.

Cabe assinalar que o conceito de Qualidade (enquanto Qualidade Total) foi importado da área produtivo-industrial, alargando-se, mais tarde, ao segmento de serviços. A proposta aqui apresentada direciona-se a um mais amplo alargamento desse conceito para o de Qualidade Total da empresa/organização no século XXI, isto é, considerando-se a transição do paradigma energético-tecnológico-organizacional (dos combustíveis fósseis às fontes renováveis de energia), a problemática ambiental e as profundas mudanças que já começam a ocorrer a nível da própria configuração geopolítica mundial, com a entrada em cena dos denominados países (ou economias) emergentes, fato que parece conduzir ao surgimento de uma nova ordem mundial. De forma mais direta, registra-se que as novas hegemonias (mundiais, regionais e sub-regionais) representariam a transição da atual ordem unipolar para uma ordem multipolar, o que acentuaria o nível de complexidade do entorno no qual se insere e atua a empresa/organização, fazendo com que a mesma busque definir novos instrumentos e metodologias de ação, o que conduziria à ampliação do conceito de Qualidade Total. Deste modo, por Qualidade Total (Gestão da Qualidade Total) da empresa/organização se compreenderia a adoção de uma visão estratégica, sistêmica e prospectiva. Com essas três componentes, a empresa/organização alcançaria a Qualidade Total no século XXI, ou seja, encontrar-se-ia apetrechada para enfrentar as grandes mudanças a ocorrer (algumas já estão ocorrendo) neste século, bem como a forte instabilidade daí decorrente. Deste modo, o mercado da qualidade para as empresas/organizações incorporará esse novo e ampliado conceito, vindo a se constituir, de forma simultânea, em ameaça, oportunidade e elemento de orientação à trajetória das organizações empresariais ao longo do presente século.

Em razão das profundas transformações (econômicas, produtivas, tecnológicas, geopolíticas, geo-estratégicas e político-institucionais) que vêm ocorrendo desde os últimos 20/30 anos do século XX, o entorno no qual se inserem e com o qual interagem as empresas/organizações está se tornando cada vez mais complexo, volátil e incerto, o que faz da Qualidade Total (e da Gestão da Qualidade Total) um importante referencial para as mesmas, quer a nível do seu posicionamento quer também em termos de seus objetivos quer ainda face ao seu melhor apetrechamento (instrumentos mais sofisticados de gestão) para enfrentar a turbulência intrínseca à envolvente das empresas/organizações.

Com relação ao mercado da qualidade, cabe registrar que num mundo cuja configuração é cada vez mais complexa e dinâmica, o que implica na ocorrência de múltiplas/diversas interações, os níveis exigidos de competitividade são cada vez maiores e as exigências/pressões sobre as empresas/organizações mostram uma intensidade crescente. Em razão disso, a Qualidade/Qualidade Total (Gestão da Qualidade Total) tende a assumir um papel fulcral na vida das empresas/organizações, passando a ser a base do seu processo de gestão (sistema integrado de gestão). O conhecimento e o ferramental afeto à Qualidade passarão a ser adotados nos mais diversos tipos de empresas/organizações e a relação «Qualidade/Ganhos Econômico-Financeiros» acabará por se impor de forma inequívoca. Pode-se arriscar a afirmar que a Qualidade permeará, de tal forma, a gestão das empresas/organizações que os conceitos de Qualidade (Qualidade Total) e de gestão tenderão a se confundir (Gestão da Qualidade Total), podendo-se mesmo chegar ao ponto em que só a Qualidade viabilizará o processo de gestão das empresas/organizações, uma vez vir a ser o requisito básico para criação e reforço da competitividade organizacional.

Com o acirrar da concorrência, num contexto de fortes mudanças e grandes alterações, marcadas pela questão energético-ambiental, pelos avanços tecnológicos, pela emergência das novas economias e pela redefinição das hegemonias a nível mundial, as empresas/organizações defrontam-se com um cenário de enorme complexidade, com um elevado nível de instabilidade e um forte impacto concorrencial. Para tal, as empresas/organizações têm na Qualidade (Gestão da Qualidade) não apenas um diferencial competitivo, mas antes o elemento fundamental para a sua sustentabilidade/competitividade. Em outras palavras, a Qualidade orientará cada vez mais a configuração estratégica e o processo de gestão das empresas/organizações (Sistema de Gestão da Qualidade), de modo a atuar como instrumento de orientação da mesma. A Qualidade, enquanto referencial de mercado, permite às empresas/organizações verem aumentados os seus níveis de eficiência e, através da certificação, normatizar métodos e procedimentos, assegurando-lhes, portanto, uma maior competitividade e um melhor desempenho de mercado, num ambiente cada vez mais mutante e instável.

De fato, numa perspectiva ampla e interativa, poder-se-ia considerar a Qualidade (Qualidade Total) como base de sustentação do próprio processo de gestão das empresas/organizações, interagindo as duas de uma forma intensa, dinâmica, sinérgica e virtuosa, de modo a que venham a integrar-se num só conceito (Gestão da Qualidade Total). Assim sendo, os conceitos acabarão por se confundir e uma empresa/organização só alcançará a Qualidade incorporando, a nível de seu processo de gestão e no âmbito de uma visão interativa e integradora, a estratégia (planejamento estratégico), a prospectiva e a análise sistêmica. Logo, a Qualidade, no século XXI, será o instrumento fundamental para que as empresas/organizações ultrapassem às várias vicissitudes (econômicas, financeiras, político-institucionais, concorrenciais, geopolíticas, etc.) afetas à envolvimento altamente instável e volátil até que se defina um novo modelo de regulação ou uma nova configuração em termos de paradigma.

## REVOLUÇÕES INDUSTRIAIS E TECNOLÓGICAS

A Qualidade, embora aplicável a todas as atividades econômicas, tem como base a atividade industrial, na qual se originam, se desenvolvem e se aplicam as vertentes principais de seus métodos, técnicas e procedimentos. Por outro lado, cada processo industrial-revolucionário implica em profundas/radicais transformações quer a nível da base produtivo-industrial quer em termos do seu escopo tecnológico ou tecnológico-produtivo. Foi assim na Revolução Industrial e em todas as rupturas industriais (industrial-tecnológicas) que se lhe seguiram. Deste modo, a toda grande transformação de cunho industrial sempre correspondeu uma equivalente em termos tecnológicos. Portanto, definir-se a Qualidade, ou melhor, o binômio «Qualidade/Gestão da Qualidade», sob a hegemonia da relação «Qualidade Total/Gestão da Qualidade Total», enquanto variável estratégica de gestão, no caso das empresas/organizações, implica em tê-lo como elemento norteador/viabilizador de uma maior interação com o meio no qual atuam e exercem as suas atividades (o seu meio envolvente), notadamente no que diz respeito à articulação/dinamização dos seus laços sinérgico-interativos com os stakeholders. Assim sendo, a Qualidade, ou melhor, o binômio «Qualidade/Gestão da Qualidade», sob a égide da relação «Qualidade Total/Gestão da Qualidade Total», passa a ser o principal instrumento de gestão à disposição das empresas/organizações no sentido de assumir a posição de promotor dinâmico da responsabilidade social, do desenvolvimento e da sustentabilidade.

A expressão Revolução Industrial é utilizada para se referir à industrialização inglesa (industrialização originária) ocorrida no século XVIII. Contudo, considerando o que assinala Cazadero (1995, p. 7), o processo industrializador gerado pelas economias hoje ditas desenvolvidas, integrantes do núcleo dinâmico do sistema econômico internacional, é um tema de suma importância, tanto é que a esses países muita da literatura afeta à problemática do desenvolvimento os denomina de países industrializados. Porém, quando se fala de Revolução Industrial há que considerar, conforme o faz Cazadero (1995, pp. 15 - 24), a ocorrência não apenas de uma, mas de três revoluções industriais. A Revolução Industrial inglesa do século XVIII constituiu-se na Primeira Revolução Industrial (PRI). A Segunda Revolução Industrial (SRI), que se iniciou entre finais do século XIX e princípios do século XX, já mostrava sinais de esgotamento na década de setenta do mesmo século. Por outro lado, a Terceira Revolução Industrial (TRI) é a que se vive atualmente, tendo como base um núcleo tecnológico bastante diferenciado.

Tanto a SRI quanto a TRI constituem-se, em maior medida do que a PRI, em processos de alcance mundial, com cada uma delas gerando um profundo abismo entre as sociedades a elas respectivamente afetas. Na verdade, cada revolução industrial produz um reordenamento dos processos competitivos, fruto da inovação e do avanço tecnológico, que conduzem a mudanças na função de produção. Na PRI, há a destacar a máquina a vapor, principalmente a partir do momento em que os engenhos mecânicos passam a valer-se do ferro para o seu fabrico (máquinas-ferramentas) e, a nível dos bens de consumo, os têxteis. Na SRI, que segundo Cazadero (1995, p. 112) teve início entre 1895 e 1914, período que corresponde à ocorrência da revolução organizativa da estrutura industrial dos EUA, as unidades industriais cresceram em tamanho (grandes empresas verticalmente integradas), acelerou-se o processo de concentração de capitais (através de fusões e incorporações), elevou-se o peso do pessoal administrativo e técnico e surgiram os métodos tayloristas de organização do trabalho fabril.

A SRI foi marcada pelos seguintes ramos de atividade: eletricidade, produção automobilística, petróleo, química e utilidades domésticas. Quanto à TRI, tem início na década de setenta do século XX, com o fim dos trinta gloriosos anos do capitalismo e a entrada em cena das novas tecnologias (informática, telemática, robótica, engenharia genética, biotecnologia, nanotecnologia, etc.), caracterizando-se pela aceleração das mudanças. Como ocorreu na PRI e na SRI, a TRI implica na formação de um conjunto de inovações tecnológicas que venha a lhe servir como núcleo para integrar um sistema produtivo qualitativamente distinto das etapas que a precederam, com impactos profundos da nova base científica e tecnológica sobre as estruturas sociais que a internalizarem, bem como sobre o sistema econômico mundial, que tenderá a se transformar de modo a se adequar às necessidades da nova fase de evolução da base produtiva (CAZADERO, 1995, p. 223).

Consoante o registrado por Cazadero (1995, p. 224), há que se atentar para a base tecnológica da TRI, na qual os conhecimentos disponíveis são mais amplos e a interação destes com as variáveis sociais reveste-se de um grau elevado de incerteza. Na verdade, o que se verifica é que toda revolução industrial é, simultaneamente, uma revolução tecnológica, registrando-se a incorporação de progresso técnico a nível da base produtiva. A TRI, por seu lado, é a mais tecnológica das revoluções industriais e, talvez por isso, fosse mais correto denominá-la de Terceira Revolução Industrial e Tecnológica (TRIT).

## **ORGANIZAÇÕES: ASPECTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS**

As empresas/organizações inserem-se no contexto da economia capitalista. É no âmbito do modo de produção capitalista que se processam as grandes transformações que afetam a vida, a dinâmica e a trajetória das empresas/organizações. Assim sendo, cabe aqui considerar a evolução histórica do capitalismo, buscando-lhe descortinar a gênese e as principais etapas que marcaram a sua evolução, ou seja, o capitalismo mercantil (ou mercantil-manufatureiro) e o grande momento que marcou a ascensão do capitalismo industrial, com a eclosão da denominada Revolução Industrial (na verdade, a industrialização originária inglesa), aqui referenciada como PRI. É com a PRI que se instala a maquinofatura e o «factory system», baseando-se na junção da divisão do trabalho (já presente na manufatura) com a máquina. A fábrica (mecanizada) e não mais a oficina (estrutura manufatureira) passa a ser o local físico da organização e realização da produção de bens. Assim sendo, considera-se de grande importância o tratamento desses aspectos.

De acordo com o que é assinalado por Pintor (1995, pp. 28 e 29), no contexto da literatura pós-marxista, emergem dois temas que são centrais quanto à transformação da sociedade capitalista e industrial, quais sejam, a burocratização da empresa/organização (e da sociedade no seu todo) e o aparecimento de novas classes (sobretudo a nível das ocupações técnicas e administrativas). De fato, o que se observa é que a temática das organizações se encontra cada vez mais presente nos estudos relacionados às organizações empresariais. Na verdade, os estudos e pesquisas sobre a indústria e a empresa/organização vêm se centrando em determinados aspectos, a saber: as estruturas de autoridade organizacional, as limitações da racionalidade organizativa, o conflito entre a racionalidade organizativa e outras formas de racionalidade, as relações entre a empresa/organização e seu entorno mais imediato e também o relacionamento entre a empresa/organização e seu meio envolvente mediato.

O estudo da empresa/organização toma como base a abordagem weberiana, que serve de escopo teórico-conceitual à análise da estrutura formal das organizações (das empresas/organizações), a qual dá realce a alguns tópicos (meritocracia, hierarquia e normas escritas) e cujo principal desdobramento dessa linha ocorre com a denominada Organização Científica do Trabalho. Esta, por sua vez, constitui-se de vários contributos, dos quais o mais importante é representado pela aportação taylorista. A contrarrestação teórico-conceitual à abordagem da burocracia veio das concepções teóricas que privilegiavam os aspectos informais da empresa/organização, notadamente àquelas afetas à detecção, estudo e análise dos conflitos que têm lugar no seio das organizações (ou das empresas/organizações) e que acabam por influenciar sua dinâmica, bem como as que se preocupam em compreender o relacionamento entre a empresa/organização e o seu meio ambiente, quer o imediato quer o macroambiente.

Como bem registra Chiavenato (1993, pp. 12 e 13), o estudo, análise e pesquisa das empresas/organizações (mormente das empresas/organizações industriais), dão-se através da Teoria Geral da Gestão/Administração (TGG/A), que surge em decorrência da Teoria das Organizações, e cujas diversas concepções não implicam apenas em distintas (ou mesmo opostas) abordagens de ordem teórico-conceitual, mas dizem também respeito à evolução no campo das idéias e do pensamento, como ainda às profundas transformações (econômicas, políticas, sociais, tecnológicas, etc.) que marcaram a evolução histórica da sociedade, com impactos de fundo sobre as estruturas organizacionais e empresariais. Na verdade, cada contributo teórico-conceitual afeto à TGG/A (decorrente da Teoria das Organizações) surgiu como resposta aos problemas empresariais/organizacionais de maior importância em cada período. Portanto, são válidas as diversas concepções teóricas nesse campo, havendo, de fato, um efeito cumulativo e de abrangência gradativa das diversas abordagens teórico-conceituais, com seus diferentes enfoques e distintas contribuições. Logo, as empresas/organizações, seu processo de gestão e a teoria que os estuda revestem-se de enorme complexidade, permitindo-se uma enorme variedade de abordagens e englobando um vasto leque de variáveis a serem tidas em consideração.

Assim sendo, e conforme é colocado por Chiavenato (1993, pp. 12 e 13), a teoria que se debruça sobre o comportamento e a ação das empresas/organizações parte da interação/interdependência entre as cinco variáveis principais que permeiam os vários constructos teórico-conceituais afetos às estruturas empresariais/organizacionais. Essas variáveis básicas são as seguintes: tarefa, estrutura, pessoas, tecnologia e ambiente. O comportamento dessas variáveis é sistêmico, dinâmico e complexo, pois cada uma delas influencia e é influenciada pelas demais, de modo a que modificações em uma variável levam a modificações, em maior ou menor grau, nas demais. Por outro lado, o comportamento do conjunto dessas variáveis difere da soma dos comportamentos de cada variável considerada de forma isolada (o comportamento sistêmico conduzindo a resultados sinérgicos). A interação entre essas variáveis básicas, bem como a sua adequação, acaba por impactar a estrutura e o comportamento das empresas/organizações. Com o decorrer do tempo, as empresas/organizações e os enfoques teórico-conceituais que sobre elas se debruçam, passam a se defrontar com novos desafios e novas situações que se vão desenvolvendo. Assim, as teorias e doutrinas afetas às empresas/organizações precisam promover a adaptação (ou mesmo a total modificação) para continuarem a se mostrar como aplicáveis, o que resulta numa gradativa abrangência e complexidade, fato que explica a evolução dos aspectos teórico-conceituais respeitantes à estrutura e gestão das empresas/organizações.

Como assinala Chiavenato (1994, p. 1), as empresas/organizações são entidades diversas, complexas e multifacetadas, que devem ser vistas, estudadas e analisadas sob um ponto de vista global e abrangente, quer em termos endógenos (características internas de diferenciação e integração organizacional, objetivos, estratégias, comportamento organizacional, participantes, tecnologias utilizadas, etc.) quer em termos exógenos (contexto ambiental, domínios, contingências, restrições, coações, ameaças, pressões, oportunidades, etc.). Além do mais, junto com a acelerada mudança e instabilidade ambiental, há a considerar o universo complexo de fatores interagentes com uma imensidão de outros elementos (políticos, econômicos, sociais, culturais, institucionais, etc.) que afetam as atividades empresariais/organizacionais nos mercados, notadamente no que diz respeito à crescente limitação e escassez de recursos indispensáveis para assegurar os insumos necessários às mesmas. Isto faz com que as empresas/organizações passem a dispor de estratégias e respostas (de cunho empresarial e de caráter organizacional) em contextos de difícil diagnóstico e de acentuada incerteza. Desse modo, as empresas/organizações, enquanto constructos de elevada complexidade, necessitam de promover a contínua realocação, bem como o reajuste/conciliação de seus recursos e disponibilidades tecnológicas, de forma a compatibilizá-los com os seus objetivos e com as oportunidades percebidas a nível do seu ambiente imediato, bem como do seu macroambiente, fontes de turbulência e incerteza, que exigem um contínuo e profundo esforço quanto à reformulação e redimensionamento de vários e importantes aspectos (filosofias, políticas, critérios, práticas e procedimentos) a nível estratégico, gerencial e operacional, visto as empresas/organizações virem a se constituir em entidades sistêmicas abertas e complexas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como as empresas/organizações encontram-se inseridas no contexto da economia capitalista, é no contexto da mesma que passam pelas grandes transformações de carácter produtivo, organizativo e tecnológico. Com isto, ganham ênfase os estudos e análises que focam a relação interativa entre a empresa/organização e o seu meio envolvente. Da concepção burocrático-weberiana de empresa/organização, passando pela abordagem científico-taylorista e chegando a posturas críticas desses dois posicionamentos, passa-se a tentar entender a relação da empresa/organização com o seu entorno. Por outro lado, o estudo, pesquisa e análise acerca das empresas/organizações dão-se no âmbito do escopo teórico afeto à gestão/administração e que incorpora as transformações/alterações ocorridas no contexto empresarial/organizacional em dados momentos históricos.

Assim sendo, o constructo teórico-conceitual afeto à gestão/administração mostra que as empresas/organizações evoluem, influenciando e simultaneamente sendo influenciadas pelo meio envolvente, seja o mediato ou o imediato. Logo, a incorporação de novos objetivos, interesses e parâmetros faz parte da evolução histórico-temporal das empresas/organizações, à medida que se sofisticam o seu instrumental analítico e a sua interação com o seu meio envolvente. Com isto, registra-se que as empresas/organizações passam a incorporar ao seu processo de gestão a noção de responsabilidade social, a promoção do desenvolvimento sócio-ambiental e o conceito de sustentabilidade. Dito de outro modo, as empresas/organizações, enquanto constructos de elevada complexidade, têm necessidade de buscar novos recursos, configurações tecnológicas e técnico-produtivas, de modo a reformular/redimensionar as suas estratégias face ao envolvente, bem como com relação a diversos aspectos (modelos de gestão, filosofias e políticas), uma vez que são estruturas organizativo-sistêmicas e sistêmico-interativas abertas e complexas.

Já as intensas mudanças engendradas pela TRI/TRIT resultaram num clima de maior incerteza no ambiente no qual se inserem e atuam as empresas/organizações, que, desse modo, necessitam de novas formas de gestão que tomem como base o conceito ampliado de Qualidade (Qualidade Total). Este, por sua vez, significa incorporar ao conceito tradicional de Qualidade (Qualidade Total) os contributos teóricos e operacionais de determinadas áreas-chave (estratégia, prospectiva, análise ambiental e análise sistêmica). Neste sentido, o conceito alargado de Qualidade (Qualidade Total) acabará por se constituir na base do próprio processo de gestão da empresa/organização. Cabe também registrar que a TRI/TRIT, mais do que configurar um modelo, define, na verdade um novo paradigma (energético, ambiental, tecnológico, produtivo e organizacional), em razão das profundas inovações surgidas no seu bojo e que lhe dão respaldo.

Na verdade, a TRI/TRIT ultrapassa as propostas ligadas à sociedade pós-industrial, definindo uma industrialização de novo tipo, que passa a se basear em atividades mais sofisticadas do ponto de vista tecnológico, com todas as implicações daí advindas para a gestão das empresas/organizações, mormente no que diz respeito à magnitude e velocidade das mudanças. Na realidade, a TRI/TRIT irá configurar uma realidade enormemente cambiante, com impactos profundos sobre as empresas/organizações e seu processo de gestão. O entorno das empresas/organizações torna-se mais instável e complexo, com um número cada vez maior de variáveis a serem incorporadas pela análise organizacional. Num contexto tão volátil e de viés marcadamente transformador, as empresas/organizações buscam maiores níveis de competitividade, os quais só poderão ser alcançados em função de uma produtividade mais elevada. Assim sendo, chegar a um desempenho superior em termos de produtividade/competitividade implica na incorporação, por parte das empresas/organizações, do conceito ampliado e aprofundado de Qualidade.

Logo, basear a gestão das empresas/organizações no conceito alargado de Qualidade significa inseri-la no contexto do novo paradigma configurado pela TRI/TRIT, o qual, por sua vez, enquanto não se afirma por completo, é marcado por uma forte instabilidade, podendo-se usar uma palavra para defini-lo neste momento, qual seja, mudança. Portanto, o novo paradigma surgido em função da TRI/TRIT, acarreta um elevado nível de instabilidade/volatilidade ambiental que atinge diretamente as empresas/organizações e seu processo de gestão. As transformações acarretadas pela TRI/TRIT são muito mais profundas do que aquelas respeitantes à PRI e à SRI, uma vez que sua ocorrência dá-se no bojo de um intenso processo marcado pela introdução de inovações tecnológicas de fundo, com impactos de monta sobre os diferentes setores das sociedades contemporâneas. A mudança é profunda, total e acelerada. Contudo, pode-se argumentar que o paradigma configurado pela TRI/TRIT irá exigir, mais cedo ou mais tarde, algum tipo de regulação/coordenação que permita às empresas/organizações, bem como aos diferentes contextos (econômicos, políticos, sociais, institucionais, culturais, tecnológicos, ambientais etc.) nos quais estas se inserem, ter um grau mínimo de estabilidade para que possam gerir e assimilar todas essas mudanças.

A ocorrência da TRI/TRIT vai coincidir com maiores níveis de conscientização sobre a problemática meio ambiental, que as empresas/organizações incorporarão no contexto dos seus modelos/processos de gestão. O acontecer da TRI/TRIT engendra um vasto manancial de tecnologias de uso final ou de processo, assim como de métodos e técnicas afetos à gestão/organização da produção e do trabalho, potencializando/viabilizando novos e mais eficientes arranjos técnico-produtivos e gestor-organizacionais, assim como um aparato energotecnológico mais clean, menos desperdiçador e mais de acordo com os requisitos e as normas ambientais. Isto abre espaço para uma ação mais intensa, por parte das empresas/organizações, junto à sua envolvimento e vai possibilitar e mesmo viabilizar o maior envolvimento das mesmas no que diz respeito à responsabilidade social, ao desenvolvimento sócio-ambiental e à sustentabilidade. Assim sendo, as empresas/organizações passam a interagir de forma sinérgico-sistêmica com o meio no qual se inserem e atuam, assumindo maiores responsabilidades do ponto de vista social, ambiental e a nível do desenvolvimento. A ação das empresas/organizações, no que diz respeito à promoção do desenvolvimento, deve ultrapassar a simples geração de emprego e o conceito de desenvolvimento a adotar é o de Desenvolvimento Sustentável (crescimento com o mínimo de impactos ambientais e inclusão social). Esta postura claramente proativa das empresas/organizações implicará num aprofundamento/melhoramento das relações destas com os seus respectivos stakeholders.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAZADERO, M. (1995): Las revoluciones industriales. México. FCE.

CHIAVENATO, I. (1992): Gerenciando Pessoas: O Passo Decisivo para a Administração Participativa. São Paulo. Makron Books.

CHIAVENATO, I. (1993): Introdução à Teoria Geral da Administração. São Paulo. Makron Books.

CHIAVENATO, I. (1994): Administração de Empresas: Uma Abordagem Contingencial. São Paulo. Makron Books. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Stakeholder>>. Acesso em: 10 abril.2012.

FERREIRA, D. V. (2008): Atitude Socialmente Responsável ou Estratégia Comercial: O Caso do Pacto Global. Fundação Getúlio Vargas. Centro de Formação Acadêmica e de Pesquisa. Dissertação de Mestrado Executivo em Gestão Empresarial. Rio de Janeiro. EBAPE/FGV, I-XII + 82 pp.

OLIVEIRA, J. A. P. (2008): A Implementação do Pacto Global pelas Empresas do Paraná. Revista de Gestão Social Ambiental (RGSA). São Paulo. Set. – Dez. 2008, V. 2, N° 3, pp. 92-110 (disponível e: <[www.rgsa.com.br](http://www.rgsa.com.br)>. Acesso em: 15 abr. 2012).

PINTOR, R. L. (1995): Sociología Industrial. Madrid. Alianza.

# A parceria público-privada como instrumento de construção da sustentabilidade das cidades: A revitalização da região portuária do Rio de Janeiro

The Public-Private Partnership Instrument How Building Sustainability of Cities:  
Revitalizing The Port Region of Rio de Janeiro.

---

## **Antonio Renato da Cunha**

Doutorando em Direito pela Universidade Gama Filho – RJ, Mestre em Direito pela UCAM – RJ e Professor das Faculdades São José/RJ.

## **Felipe Ribeiro Portela**

Servidor Público, Acadêmico do Curso de Graduação em Direito das Faculdades São José/RJ.

## **INTRODUÇÃO**

No presente trabalho será analisada a evolução do projeto Rio Porto Maravilha, que tem por objetivo a reurbanização da região portuária da Cidade do Rio de Janeiro e o preparo da cidade para receber os eventos internacionais tais como a Copa das Confederações, a Copa do Mundo, os Jogos Olímpicos e Paralímpicos. Veremos as diversas obras que se destina à revitalização da região portuária e a evolução das Parcerias Público-Privada. As espécies de concessão previstas no direito brasileiro com a promulgação da Lei 11.079/04 em consonância com os objetivos previstos no artigo 3º da Constituição da República Federativa do Brasil. **Palavras chaves:** Projeto Rio Porto Maravilha – Região Portuária – Parcerias Público-Privadas – Sustentabilidade.

## **ABSTRACT**

In this paper we will analyze the evolution of the Rio Marvelous Port, which aims to redevelopment of the harbor area of the City of Rio de Janeiro and preparing the city to receive international events such as the Confederations Cup, the World Cup , the Olympics and Paralympics. We'll see the various works which aims to revitalize the port area and the development of Public Private Partnerships. The species concession under Brazilian law with the enactment of Law 11.079/04 in line with the objectives set out in Article 3 of the Constitution of the Federative Republic of Brazil.

**Keywords:** Project Rio Marvelous Port - Port Region - Public-Private Partnerships - Sustainability.

## SUMÁRIO

1. Introdução; 2. Aspectos Evolutivos da Região Portuária do Rio de Janeiro; 3. As Parcerias Público-Privadas (PPP) e suas espécies; 3.1 Concessão Patrocinada; 3.2 Concessão Administrativa; 4. O Projeto Rio Porto Maravilha; 5. Considerações Finais; 6. Referências.

## INTRODUÇÃO

O Rio de Janeiro nos próximos anos será palco dos principais eventos desportivos mundiais, a Copa das Confederações, a Copa do Mundo, os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos. Todos esses eventos trouxeram ao país visibilidade internacional e necessariamente intervenções do poder público em questões estruturais. O remodelamento dos estádios, a alteração nos itinerários dos transportes públicos e a reforma dos aeroportos são alguns exemplos destas grandes obras que serão realizadas nos próximos anos.

Tais medidas visam o desenvolvimento socioeconômico, a requalificação urbana do Estado e estão amparadas pelo artigo 3º, II da Constituição Federal que prevê como objetivos da República garantir o desenvolvimento nacional.

O instrumento utilizado para consecução destes objetivos será a chamada Parceria Público-Privada, forma de delegação de serviços públicos mais utilizadas na última década pela Administração Pública para transferência de serviços públicos, obras e serviços à iniciativa privada.

Nesta perspectiva o objeto deste estudo será analisar a P.P.P. do Rio Porto Maravilha enquanto instrumento garantidor de desenvolvimento nacional. A afirmação acima admite alguns questionamentos como por exemplo: A descentralização administrativa do projeto denominado Porto Maravilha é o instrumento mais adequado para requalificação urbana da região? O desenvolvimento socioeconômico promovido trará benefícios para a população moradora da região?

Como instrumento de resposta aos questionamentos assinalados, adotaremos uma linha de delimitação metodológica que abordará um breve histórico da Região Portuária e sua necessidade de revitalização, passando para explicação das espécies de P.P.P. como instrumento de viabilidade do projeto e concluindo com a análise dos objetivos do projeto e sua importância para o desenvolvimento local e seus paradigmas de sustentabilidade.

## ASPECTOS EVOLUTIVOS DA REGIÃO PORTUÁRIA DO RIO DE JANEIRO

A Região Portuária do Rio de Janeiro sob o aspecto naval é considerada a porta de entrada para a cidade, sendo um ponto estratégico e irradiador da mobilidade urbana pela necessária comunicação com outros modais de transporte como ônibus, taxi, vans e avião. A área de cinco milhões de m<sup>2</sup> abrange três bairros: a Gamboa, o Santo Cristo e a Saúde.

A atividade econômica que mais desenvolvimento trouxe para a Região no Século retrasado foi à importação e exportação de escravos africanos. Documentos mostram que a expansão do porto resultou no aterramento sobre o mar em cerca de 1.200.000 m<sup>2</sup>. O legado deste momento histórico foram os galpões da Gamboa, o primeiro observatório Astronômico Brasileiro e a primeira favela do Brasil, a Favela da Providência<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Para compreender com detalhes a evolução das obras do Rio Porto Maravilha, ver: Audiência Pública realizada em 31/08/2011, na Câmara de Deputados do Rio de Janeiro.

O valor cultural e histórico da região é significativo, merecendo destaque alguns imóveis. O “Cais do Valongo”<sup>2</sup> é considerado o maior cais escravista da história da humanidade. Cerca de 500.000 escravos teriam passado pelo local. Outro ponto de destaque está na chamada “Pedra do Sal”<sup>3</sup>, local onde segundo historiadores, nasceu o samba no final do século XIX.

Os investimentos da Prefeitura do Rio de Janeiro pretendem retomar a região para revitalização trazendo nova aparência e resgatando a imagem que antes possuía, porém, com um aspecto moderno e paisagístico à região. Suas obras substituirão as vias congestionadas, viadutos envelhecidos por ciclovias, áreas arborizadas e transporte coletivo movido à energia não poluente. Estas construções atendem aos novos paradigmas de sustentabilidade com o objetivo de criar um ambiente que possa ser referência de cidade saudável.

O novo modelo utilizado na gestão será a Parceria Público-Privada, modelo que retira o dogma dos interesses distintos entre concessionário e poder concedente e estabelece à ideia de solidariedade e de colaboração para o sucesso, traduzida sob a forma de boa-fé objetiva, que representa atendimento dos princípios da moralidade e da segurança jurídica”. (SOUTO, 2005, p. 30.)

Trata-se de um projeto arrojado que busca a valorização da estética urbanística da cidade do Rio de Janeiro e ainda a resolução de problemas viários crônicos em nossa cidade. Convém para uma melhor compreensão sobre o assunto abordar os principais aspectos da Lei 11.079/04, Lei de Parceria Público-Privada.

## ASPECTOS EVOLUTIVOS DA REGIÃO PORTUÁRIA DO RIO DE JANEIRO

Ao longo do processo evolutivo do Estado, acompanhamos três concepções: o Estado Liberal, o Estado do Bem Estar Social e O Estado Democrático de Direito<sup>4</sup>. O último modelo revelou uma possibilidade de participação mais direta da sociedade, colocando o agente público sob o julgo da lei e fortalecendo a supremacia do interesse público em detrimento do privado (DI PIETRO E RIBEIRO, São Paulo, 2010)<sup>5</sup>.

As PPPs têm origem no século XX, especificamente na década de 80, no Reino Unido. Motivado pela escassez de recursos, a Administração Pública passou por uma reforma decidindo privatizar e terceirizar serviços públicos como forma de não parar seu desenvolvimento. A PPP possui a mesma síntese da modalidade da clássica concessão de obras ou de serviços públicos, existindo uma novidade na figura da PFI - Private Finance Initiative, é que anteriormente falávamos apenas na realização de obras ou serviços onerosos. O novo modelo contempla além da tarifa paga pelo usuário contrapartida do parceiro público ao privado. Existindo ainda uma segunda modalidade, a concessão administrativa, que atingiu serviços não tarifados, antes realizados exclusivamente pelo poder público.

Existem determinadas atividades que necessitam de altos investimentos e superam o orçamento público. A construção de pontes, hospitais, rodovias, presídios são alguns exemplos de projetos essenciais para o desenvolvimento social e econômico.

<sup>2</sup> Para compreender com detalhes a evolução das obras do Rio Porto Maravilha, ver: Audiência Pública realizada em 31/08/2011, na Câmara de Deputados do Rio de Janeiro.

<sup>3</sup> Ver: [www.inepac.rj.gov.br/modules.php?name=guia&file=consulta\\_detalhe\\_bem&idbem=20](http://www.inepac.rj.gov.br/modules.php?name=guia&file=consulta_detalhe_bem&idbem=20).

<sup>4</sup> Sobre a evolução apontada indicamos a leitura de VALLE, 2005 e DI PIETRO, 2006.

<sup>5</sup> A Professora Di Pietro organizou uma importante obra que visa discutir amplamente os novos rumos do Direito Administrativo e deste princípio basilar do Estado chamado Supremacia do Interesse Público.

Torna-se importante um rápido paralelo entre o modelo empreendido na Lei 8.987/95, chamado de concessão comum, e o novo modelo de concessão especial estabelecido da Lei 11.079/04. No primeiro caso, o poder concedente transfere ao particular a execução do serviço público, ficando responsável subsidiariamente pelo controle e fiscalização da execução. Na nova modalidade, o particular torna-se sócio do poder público e conseqüentemente solidário na relação juridicamente. Vejamos o que diz a Lei 8.987/95:

Art. 2º (...)

*II – concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e prazo determinado.*

Fica assim, caracterizada a concessão sempre que estivermos diante de um contrato de delegação que transfere para o particular a atividade, para execução do serviço público, que deverá executar por sua conta e risco, cabendo ao usuário o pagamento de tarifa para manutenção. O concessionário será remunerado exclusivamente pela tarifa paga pelo usuário ou por receitas alternativas.

No modelo de parceria público-privada algumas diferenças surgiram. Vejamos o que diz a Lei 11.079/04:

*“Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.”*

*§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.*

*§ 2º - concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.*

*§ 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.”*

A melhor definição de PPP, em nossa opinião, foi emitida por José dos Santos Carvalho Filho que definiu o seguinte:

*“o acordo firmado entre a Administração Pública e pessoa do setor privado com o objetivo de implantação ou gestão de serviços, com eventual execução de obras ou fornecimento de bens, mediante financiamento do contrato, contraprestação pecuniária do Poder Público e compartilhamento dos riscos e de ganhos entre os pactuantes.” (CARVALHO FILHO, 2013)*

O que existe de novidade na Parceria Público-Privada é exatamente possibilitar a delegação de serviços públicos não onerosos, como exemplo saúde, educação, segurança pública, cultura, lazer etc. Tecnicamente o sistema é o mesmo, o capital privado constrói um estabelecimento público, para exploração do serviço posteriormente. A diferença está na forma de amortização deste investimento. Vamos analisar especificamente as duas espécies de concessão especial.

## **CONCESSÃO PATROCINADA**

A concessão Patrocinada está prevista no §1º do art. 2º da Lei 11.079/04, conforme descrito anteriormente. Pode-se observar que esta modalidade assemelha-se a concessão de serviços públicos, pelos fundamentos dispostos na lei 8.987/95.

A distinção fundamental entre a concessão especial e a comum está na forma de remuneração do particular. Na primeira a Administração utiliza verba orçamentaria para o pagamento ao particular, complementado pelas tarifas pagas pelos usuários. Na segunda, além da tarifa paga pelo usuário, verbas alternativas podem ser utilizadas, desde que não sejam verbas oriundas da administração. (BINENBOJM, 2005. p. 92)

Além das diferenças de remuneração entre a concessão comum e a especial também temos a divisão de riscos dos empreendimentos, que são repartidos entre os parceiros; na concessão comum o serviço será prestado por conta e risco do particular; na especial o risco será dividido entre os parceiros.

A doutrina afirma que mesmo antes da regulamentação da Lei 11.079/04, a concessão patrocinada já era utilizada no ordenamento pátrio. O Metrô do Estado do Rio de Janeiro adotou um sistema em que a concessionária realiza o serviço, mas a expansão das linhas e a aquisição de novos vagões continuam sendo de responsabilidade do Estado. (ARAGÃO 2005, p. 11-46)

Os principais modelos de concessão patrocinada estão reunidos nos serviços tarifados como transportes públicos, pedágios dentre outros.

Outra espécie de Parceria Público-Privada é a Concessão Administrativa, instituto que analisaremos em seguida.

### **CONCESSÃO ADMINISTRATIVA**

Nesta modalidade percebe-se que o legislador criou uma forma de delegação em que a remuneração será feita exclusivamente pelo parceiro público.

O objeto das concessões administrativas não está restrito aos serviços públicos de natureza econômica, poderão ser utilizada na delegação de serviços não tarifados como saúde, educação, cultura, segurança, fiscalização, controle viário como outros. Estes serviços abrangem ainda atividades que a própria administração seja beneficiada como aluguel de veículos para os servidores, manutenção e segurança de bens públicos, atendimento escolar para os filhos de servidores são alguns exemplos.

As descrições apresentadas por Sundfeld ajudam a entender as concessões administrativas da seguinte forma:

*“um contrato em que a usuária é a Administração Pública, seja de forma direta e indireta e, desde que, haja investimento do concessionário na criação de projeto relevante; que o preço seja pago periódica e diferidamente pelo poder concedente em prazo ao longo da execução do contrato e; que o objeto não se restrinja à execução da obra ou ao fornecimento de mão-de-obra e bens”. (SUNDFELD, 2004.)*

Quanto à remuneração do parceiro privado, não existe a cobrança de tarifa do usuário, a contraprestação é custeada por recursos públicos, tendo no artigo 6º da lei regras estabelecidas para garantir o cumprimento do contrato e dividir o risco entre o parceiro privado e o público. Por não ser possível a cobrança de tarifa, o contrato conterá apenas objetos que incidem sobre atividade-meio.

Importante ainda as palavras do Professor Marçal Justen Filho que estabelece uma clara distinção entre a concessão administrativa e a contratação estabelecida na Lei 8.666/93. Assim define o autor:

*“...a concessão administrativa abrange os casos em que não existe serviço público. O contrato tem por objeto a construção pelo particular de uma infraestrutura necessária ao desempenho de uma atividade estatal. Mas o contrato não se confunde com a contratação sujeita à lei nº 8.666/93 porque o particular somente começará a ser remunerado depois de concluída e entregue a obra ao Estado, com um dever de arcar com os riscos atinentes à qualidade do produto – o que traduz numa remuneração periódica, prevista para ser realizada durante longos períodos de tempo.” (JUSTEN, 2004, p.2-3)*

Como instrumento de descentralização administrativa, podemos perceber, que lei 11.079/04 não revogou a Lei 8.987/95, apenas apresentou uma evolução do sistema inicialmente proposto. Desta forma possuímos atualmente quatro institutos para delegação de serviços para iniciativa privada: a chamada concessão de serviços prevista no artigo 2º, II da Lei 8.987/95; a concessão de serviços públicos precedida da execução de obras públicas, conforme o artigo 2, III da mesma lei; a concessão de serviços públicos mediante contrato de parceria público-privada conforme artigo 2º da lei 11.079/04; e a permissão de serviço público prevista no artigo 40 da lei 8.987/95, tema que não será abordado no presente trabalho.

Concluimos que a Parceria Público-Privada é um contrato administrativo de concessão, que possui como objeto um serviço passível de exploração pelo particular com finalidades lucrativas. É “aquele que a Administração Pública executa, direta ou indiretamente, para atender às necessidades coletivas de ordem econômica”. (DI PIETRO, 2003 p.104) Podemos assim classificar o contrato de PPP como Contrato Administrativo de Concessão de Serviço Público.

## **O PROJETO RIO PORTO MARAVILHA**

O Porto Maravilha é um projeto que consiste num conjunto operações urbanas de revitalização da Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU), com o intuito de construir na região portuária um ambiente paisagístico repleto de obras que se refiram à ecologia sustentável, preparado para receber os cidadãos cariocas e os turistas, em visita a região. Possui ainda objetivo de deixar a região pronta para os eventos internacionais que ocorrerão no Rio de Janeiro nos próximos anos.

É uma operação de responsabilidade do Poder Executivo Municipal em parceria com a iniciativa privada (Concessionária Porto Novo), que através de contratos na modalidade Parceria Público-Privada tem realizado reformas e construções na AEIU. O governo diante da necessidade de manter uma parte de suporte e assessoramento às realizações das obras do Porto-Maravilha criou a empresa estatal municipal chamada: Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), criada nos termos da Lei Complementar n.º 102, de 23 de novembro de 2009. Conforme o art. 1º desta lei, o Poder Executivo foi autorizado a criar uma pessoa jurídica, na modalidade sociedade de economia mista, que ficou responsável pelo Desenvolvimento da AEIU da Região Portuária do Rio de Janeiro.

A entidade então ficou responsável pelas construções e obras na região, tendo como principais projetos o Museu de Artes do Rio (MAR), o Museu do Amanhã e o Transporte Veículo Leve sobre Trilhos (VLT).

O Museu de Artes do Rio (o MAR) será localizado em dois prédios situados na Praça Mauá. Um antigo prédio, o Palacete DOM João VI, de 1916, o qual foi tombado pelo município e o outro que abrigou o antigo Hospital da Polícia Civil, após as reforma de suas dependências, ganhou uma visão futurista e sediará a Escola do Olhar. O objetivo da referida Escola é o aperfeiçoamento dos profissionais ligados à área da Educação e da Arte, objetivando capacitar profissionais para a pesquisa e o ensino sobre a cultura histórica e a arte municipal.

Outro importante empreendimento é o Museu do Amanhã, que será erguido no “Pier Mauá”. Este museu será construído em meio a um ambiente ecológico, cercado de área verde, contendo um espelho d’água artificial em sua volta e área de lazer para os cidadãos. Esse projeto será mais um que constituirá o novo paradigma paisagístico da região portuária, será mais um item de fomento da sustentabilidade. O seu tema tem por objetivo alertar o visitante para as questões concernentes ao futuro ecológico global.

O Museu do Amanhã possui quatro subdivisões, que são o Cosmos, o Contexto, o Antropoceno e o Amanhã. O cosmo é o início, ou seja, onde o visitante terá o seu primeiro contato com o museu e esta experiência será de percepção sensorial. O Contexto leva o visitante compreender de que maneira funciona o planeta como um todo, como os fatores e fenômenos da natureza podem influenciar no clima terrestre. O Antropoceno será a reflexão sobre o presente, um questionamento de quais modificações, à ação do homem, tem influenciado o clima terrestre. E o Amanhã, que se tratará de um questionamento de quais consequências serão tragas ao planeta, em decorrência do crescimento populacional, e questionar-se-á se, o meio ambiente comportará tamanho crescimento. Vemos neste aspecto uma latente preocupação o princípio do desenvolvimento sustentável e da afirmação da justiça ambiental. (BRANDÃO E DORNELAS, 2010).

O museu possui ainda um último ambiente, uma sala que fará vista para a Baía de Guanabara, possibilitando ao visitante visão de um ecossistema que ao longo dos anos sofreu a influência humana e misturou construções com o ambiente natural. Certamente mais um instrumento para reflexão com o paradigma da sustentabilidade.

O instrumento utilizado para a delegação do museu será a Concessão Administrativa, esta forma contempla exclusivamente o pagamento do parceiro privado utilizando o orçamento público, como vimos anteriormente.

Outro projeto que ganha destaque é o Veículo Leve sobre Trilhos – VLT. Trata-se de um veículo para transporte de pessoas criado dentro de especificações de engenharia sustentável. O veículo utilizará energia elétrica para movimentação causando assim menores impactos poluentes ao meio ambiente. Ele funcionará como veículo de integração entre a região portuária e a cidade do Rio de Janeiro.

O VLT estará interligado com o metrô, trens, Barcas, BRT, redes de ônibus convencionais e aeroportos. Serão 42 estações, em 30 km de vias. A integração com outros modais de transporte certamente diminuirá o trânsito de veículos particulares no local o que resultará em uma melhora no fluxo local. Além de facilitar o deslocamento no Centro da Cidade, o VLT facilitará muito o deslocamento de turistas na época dos eventos grandes internacionais. A modalidade de delegação ao parceiro privado será de concessão patrocinada, outra modalidade já estudada anteriormente.

A Prefeitura do Rio de Janeiro demonstra nesta ação investir para colocar a região dentro de um novo modelo de reurbanização, semelhante a outras grandes capitais como Buenos Aires e Lisboa. Um novo padrão urbanístico é estabelecido e a melhora no padrão de qualidade de vida das pessoas muda. É criado um novo ambiente saudável que promove desenvolvimento imobiliário e socioeconômico.

A Parceria Público-Privada traz economicidade ao projeto porque a responsabilidade é compartilhada entre o público e o privado e certamente o parceiro privado não pretende levar prejuízo na sua realização. O cronograma de obras possui previsão de obras até 2016 e após virá à prestação de serviço, que vai até 2025. Um importante aspecto de desenvolvimento socioeconômico local está na oportunidade de qualificação profissional resultante do Programa Porto Maravilha Cidadão, voltado para qualificação do profissional e fortalecimento de ações empreendedoras na região.

Por estes fatos descritos percebemos que o movimento de chegada de importantes eventos internacionais em um curto espaço de tempo, trouxe ao Brasil uma grande visibilidade externa e necessariamente reordenamento da sua infraestrutura. As Parcerias-Público-Privadas estão sendo utilizadas em grande escala no país para reforma de Aeroportos, na construção de presídios, prestação de serviços saúdes e educação, temas que foram não abordados neste trabalho mas que certamente possuem o mesmo grau de importância no desenvolvimento nacional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após todo o caminho percorrido neste estudo, percebemos que a Parceria Público-Privada tornou-se um importante instrumento de desenvolvimento de políticas públicas e de práticas sustentáveis. O Estado nas últimas décadas ficou inerte por falta de capital para investimento em infraestrutura e conseqüentemente utiliza a iniciativa privada como mola propulsora de crescimento.

A região explorada pelo projeto é estrategicamente localizada e dotada de um grande valor histórico não só para o Estado, mas também para todo o país. O modelo que será implementado no Projeto Porto Maravilha é comparado aos modelos turísticos utilizados em grandes cidades pelo mundo como Veneza e Barcelona que sabiamente exploram economicamente o mercado de cruzeiros.

No contexto do estudo das espécies de PPPs, identificamos que dois modelos de delegação estão funcionando de forma complementar. A concessão administrativa está possibilitando investimentos como a construção dos museus que certamente trazem requalificação urbana para a região. A reurbanização de ruas antes escuras e abandonadas estão sendo transformadas em locais transitáveis, iluminados e seguros. As concessões permitiram implementar transporte público de qualidade como o VLT e conseqüentemente promover desenvolvimento e mobilidade urbana.

Por todo o exposto, consideramos que o Projeto Porto Maravilha é garantidor do desenvolvimento nacional e Instrumento para Concretização Sustentável dos Objetivos da República Federativa do Brasil.

Como o município não dispõe dos recursos necessários para todo o investimento que está sendo feito, a descentralização do serviço através da PPP é o mecanismo mais adequado para requalificação urbana da região.

Temos ainda o desenvolvimento socioeconômico trazido pela implantação de transportes públicos de qualidade, interligado com outros modais de circulação e que certamente promovem investimentos locais, em qualificação de mão de obra e empregos que serão gerados por força do mercado cultural. Impulsionado pela gastronomia, por bares, hotéis, entre outros, certamente os benefícios para a população moradora da região são multiplicados.

## REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, Alexandre Dos Santos. As parcerias Público-Privadas – PPPs No Direito Positivo Brasileiro. Revista dos Tribunais – 839 – setembro de 2005 – 94º ano.
- BINENBOJM, Gustavo. As Parcerias Público-Privadas (PPPs) e a Constituição. Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro. V. XVII, p. 91-107. Rio de Janeiro, Lúmen Júris, 2005.
- BRANDÃO, Eraldo José Brandão, DORNELAS, Henrique Lopes. Justiça ambiental e equidade intergeracional: A proteção dos direitos das gerações futuras. <http://jus.com.br/revista/texto/19129/justica-ambiental-e-equidade-intergeracional-a-protecao-dos-direitos-das-geracoes-futuras/1>
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública. Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização e Outras Formas. São Paulo: Atlas, 2006.
- \_\_\_\_\_ Supremacia do Interesse Público e outros Temas Relevantes do Direito Administrativo. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves coordenadores. São Paulo: Atlas, 2010.
- \_\_\_\_\_ Direito Administrativo. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

- FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 25ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2013.
- JUSTEN FILHO, Marçal. A PPP brasileira e as lições do passado, 2004.
- SOUTO, Marcos Juruena Vilella. Direito Administrativo Regulatório. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- SUNFELD, Carlos Ari. Projetos de Lei de Parcerias Público-Privadas. Análise e Sugestões, mimeo, 2004.
- VALLE, Vanice Lírio, Parcerias Público-Privadas e Responsabilidade Fiscal: Uma Conciliação Possível. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

**Páginas web visitadas:**

[www.inepac.rj.gov.br](http://www.inepac.rj.gov.br)

<http://jus.com.br/revista/texto/19129/justica-ambiental-e-equidade-intergeracional-a-protecao-dos-direitos-das-geracoes-futuras/1>

[www.portomaravilha.com.br/conteúdo/ccjb.aspx](http://www.portomaravilha.com.br/conteúdo/ccjb.aspx)

[www.portomaravilha.com.br/web/esq/projEspVLT.aspx](http://www.portomaravilha.com.br/web/esq/projEspVLT.aspx)

Access to justice: action brought against act performed by Government officer while conducting a public exam. Judicial activism versus of the administrative act.

---

**Márcia Michele Garcia Duarte** | [marciaduarte.juridico@gmail.com](mailto:marciaduarte.juridico@gmail.com)

Advogada. Doutora e Mestre em Direito pela UNESA/RJ (ex-bolsista do PROSUP - CAPES). Especialista em Direito e em Didática do Ensino Superior. Professora Adjunta e Pesquisadora da FAAr/RO. Coordenadora do Núcleo de Pesquisas e Iniciação Científica (NPIC) e Professora das Faculdades São José, RJ. Professora da Universidade Cândido Mendes. [www.marciaduartejuridico.com.br](http://www.marciaduartejuridico.com.br).

## RESUMO

Trata-se de Parecer Técnico-Jurídico conferido em situação concreta na qual determinado candidato ao concurso público de provas e títulos para ingresso no Magistério Superior em entidade federal autárquica foi reprovado na fase de análise de títulos, última etapa do certame. Analisados os aspectos jurídicos do caso chegou-se à estratégia jurídico-processual a fim de garantir ao candidato o Acesso à Justiça para muito além do mero acesso ao Poder Judiciário. A visão do Estado como um Poder Único, embora dividido em Três Poderes, é o elemento central a justificar que a Jurisdição Constitucional seja prestada e o Poder Judiciário possa de imiscuir no certame como forma última a corrigir desvio do ato administrativo ilegal e a evidente violação ao texto constitucional daí decorrente, o que não pode ser admitido no Estado Democrático de Direito.

**Palavras-Chave:** concurso público; prova de títulos; classificatória; determinação do STF

## ABSTRACT

The document concerns a Legal Opinion set within a factual case in which an applicant towards Public Civil Service Exam and Testing, which includes Evaluation and Certification, intended for University Teaching in federal autarkic entity was refused when in the stage of authenticating qualifications that is the final part of the assessment. Since juridical features regarding the issue were scrutinized the following step was the legal-procedural approach in order to guarantee to the applicant the Access to Justice for much beyond the mere admission into the Judiciary Power. State's view as a Unique Power, although divided into three Powers, is a decisive factor near to validate the concept that the Constitutional Jurisdiction must be provided and that the Judiciary Power might interfere in the candidate's selective process as an ultimate mean so as to mend administrative act deviation when it noticeably embraces a constitutional text violation, which may not be consented in a Democratic State of Law.

**Keywords:** Brazilian public civil service exam and testing - evaluation and certification – rank examination–Brazilian Supreme Court decision

## RELATÓRIO

Trata-se de situação concreta em que determinado candidato ao cargo de Professor no Magistério Superior Federal submeteu-se a concurso público de provas e títulos para ingresso no serviço público.

O candidato foi o único a ter inscrição deferida para participar do certame que ofertava duas vagas, sendo aprovado com excelente nota na prova de conteúdo de cunho eliminatório, obteve êxito na prova didática e recebeu notas baixas na prova de títulos. Considerando a extração da média ponderada o candidato foi reprovado, embora não fossem eliminatórias as etapas seguintes à prova de conhecimento.

Não obstante o caráter eliminatório indevidamente conferido à fase de prova de títulos, a Banca Examinadora composta por cinco membros, conferiu notas heterogêneas ao mesmo lote de títulos apresentados e, sendo assim, constataram-se valorações subjetivas e individuais feitas por cada um dos examinadores, uma vez que não havia tabela (barema) única e previamente divulgada a orientar a distribuição das notas aos títulos, o que também foi questionado e investigado para ser respondido por este Parecer.

Ao saber da reprovação na última etapa do certame, o candidato ingressou com recurso administrativo alegando erro material e requerendo a reapreciação dos títulos. Como no início da consultoria prestada não havia resposta ao recurso administrativo, bem como a entidade federal autárquica já houvera iniciado novo processo seletivo, ingressamos com a chamada tutela de urgência e, pela via da ação cautelar inominada, obtivemos êxito em pleito de decisão liminar que determinou a “reserva da vaga” para o caso de o candidato sair vencedor na contenda então já levada ao Poder Judiciário.

Na sequência, elaboramos a estratégia técnica para fundamentar o objeto da chamada ação principal, veículo adequado a que o Poder Judiciário exerça a cognição exauriente analisando os fatos, fundamentação jurídica e, pela via do livre convencimento motivado, conferir resposta jurisdicional satisfatória ao candidato. Este Parecer traz como ponto nodal a aplicação das decisões paradigmas prolatadas no AI 194188 e no MS 31176 MC / DF, ambas do Supremo Tribunal Federal.

## FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A situação narrada é de alta indagação jurídica e de grande complexidade, visto que presentes violações aos preceitos constitucionais e infraconstitucionais com efeitos extremamente nocivos ao administrado e ao interesse público.

O caso permite a intervenção do Poder Judiciário como forma de correção do desvio ocorrido na realização do certame de modo a torná-lo válido em sua integralidade com base na Constituição Federal, notadamente em seu art. 37, II, a respectiva orientação doutrinária reiterada e pacífica interpretação desse dispositivo pelo STF.

## DECISÕES PARADIGMAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

No curso de nossa pesquisa encontramos que a discussão acerca do caráter meramente classificatório da prova de títulos em concurso público fora levada ao Supremo Tribunal Federal e decidida em 1997 (AI 194188), oportunidade em que brilhantemente o Ministro Marco Aurélio entendeu que:

*CONCURSO PÚBLICO - TÍTULOS - REPROVAÇÃO. Coaduna-se com o princípio da razoabilidade constitucional conclusão sobre a circunstância de a pontuação dos títulos apenas servir à classificação do candidato, JAMAIS definindo aprovação ou reprovação. Alcance emprestado por tribunal de justiça à legislação estadual, em tudo harmônico com o princípio da razoabilidade, não se podendo cogitar de menosprezo aos critérios da moralidade e da impessoalidade.*

(Grifamos).

E mais, para o Excelentíssimo Ministro:

*Relativamente à questão de fundo, a segurança foi concedida a partir de interpretação emprestada aos procedimentos e à Carta Estadual. Digo, mais, **teve-se presente a razoabilidade constitucional. Ora, con-substancia verdadeiro paradoxo exigir-se para um certo concurso titulação do candidato, ou seja, diploma específico e, em passo seguinte, uma vez aprovado nas provas escritas e orais, logrando as notas e a média final previstas no edital, vir a declará-lo reprovado em consequência de pontos atribuídos aos títulos. Conforme assentou o Colegiado, estes somente servem à classificação do candidato, jamais à definição de tê-lo como aprovado ou reprovado.***

AI/194188 - AGRAVO DE INSTRUMENTO Classe: AI Procedência: RIO GRANDE DO SUL Relator: MIN. MARCO AURÉLIO Partes AGTE.(S) - ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL ADV.(A/S) - PGE-RS - SÉRGIO VIANA SEVERO AGDO.(A/S) - ANITA JOB LUBBE ADV.(A/S) - LAURDIS DEMETRIO SEBEN  
Matéria: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO | Concurso Público / Edital | Prova de Títulos.

(Grifamos).

No momento seguinte a Egrégia Corte renovou o sólido posicionamento ao julgar o Agravo Reg. em Agravo de Instrumento n. 1994.188-8 Rio Grande do Sul:

*CONCURSO PÚBLICO – TÍTULOS – REPROVAÇÃO. Coaduna-se com o princípio da razoabilidade constitucional conclusão sobre a circunstância de a pontuação dos títulos apenas servir à classificação do candidato, jamais definindo aprovação ou reprovação. Alcance emprestado por tribunal de justiça à legislação estadual, em tudo harmônico com o princípio da razoabilidade, não se podendo cogitar de menosprezo aos critérios de moralidade e da impessoalidade <sup>2</sup>.*

(Grifamos).

Em decisão recente, o Guardião da Constituição, pela decisão do Excelentíssimo Ministro Luiz Fux, asseverou que esse permanece sendo o entendimento do Pretório Excelsior.

**DECISÃO:** *Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por Pedro Walter de Pretto, postulando a anulação da decisão proferida pelo Conselho Nacional de Justiça nos autos do Procedimento de Controle Administrativo nº 0004923-16.2011.2.00.0000, que referendou a sua reprovação no 7º Concurso de Ingresso e Remoção para outorga de delegações de notas e de registros do Estado de São Paulo, com a consequente nomeação e posse na serventia de Piratininga/SP, que restou vaga na lista-gem de sessão de escolha.*

(...)

*Alega o Impetrante, em síntese, **que o edital do certame atribuiu, por via oblíqua, caráter eliminatório à avaliação de títulos dos candidatos, quando, na esteira da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, deveria ser meramente classificatória.** Em sede de liminar, requer a outorga da serventia ou, subsidiariamente, a suspensão dos efeitos do ato impugnado para que aguarde o julgamento final do mandamus.*

(...)

<sup>1</sup> Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=170&dataPublicacaoDj=04/09/1997&incide=1661316&codCapitulo=6&numMateria=123&codMateria=3>. Acesso em 14/05/2013.

<sup>2</sup> Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=283253>. Acesso em 14/05/2013.

Assiste razão ao Impetrante.

(...)

*Essa Antinomia Editalícia, porém, admite apenas uma solução administrativa compatível com a Constituição da República. Isso porque, consoante já decidiu essa e. Corte, a prova de títulos em concursos públicos somente possui natureza classificatória (jamais eliminatória). Nesse sentido, vaticinou o i. Min. Marco Aurélio:*

*CONCURSO PÚBLICO - TÍTULOS - REPROVAÇÃO. Coaduna-se com o princípio da razoabilidade constitucional conclusão sobre a circunstância de a pontuação dos títulos apenas servir à classificação do candidato, jamais definindo aprovação ou reprovação. Alcance emprestado por tribunal de justiça à legislação estadual, em tudo harmônico com o princípio da razoabilidade, não se podendo cogitar de menosprezo aos critérios da moralidade e da impessoalidade.*

*(AI nº 194188 AgR, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Segunda Turma, julgado em 30/03/1998, DJ 15-05-1998).*

(...)

*Com efeito, extrai-se da leitura da Constituição da República que a fase de títulos, em qualquer concurso público, assume caráter acessório ou ancilar. Sua realização, em verdade, sequer é imposta pela Lei Maior, que se limita a exigir provas, cumuladas ou não com a análise de títulos, consoante expressa redação do seu art. 37, inciso II. A contrario sensu, veda-se a realização de concurso público apenas baseados em provas de títulos, justamente porque tal exame não é capaz de identificar o candidato necessariamente portador de maior conhecimento. Somente as provas é que permitem inferir quão preparado o concorrente efetivamente está. Os títulos, ainda que possam revelar experiências, não traduzem mecanismo idôneo para a avaliação do mérito individual.*

*Ademais, como bem apontado pela abalizada doutrina, eventual caráter eliminatório da prova de títulos ofende a isonomia, porquanto exige maior pontuação de candidatos mais jovens, os quais sequer viveram o suficiente para se qualificar<sup>3</sup>.*

*(Grifamos).*

O Ministro Luiz Fux invocou os ensinamentos do Ministro Ayres Brito e do doutrinador José dos Santos Carvalho Filho:

*Em sede doutrinária, também já se manifestou o i. Min. Carlos Ayres Britto, cujo magistério preciso merece transcrição in verbis:*

***“É falar: os títulos que o candidato exhibe como constitutivos do seu ‘curriculum vitae’ exprimem um tipo de habilitação ou conhecimento apenas presumido, porque não testado. O candidato não é posto a prova quanto ao seu efetivo preparo pessoal. Não há concurso de títulos, mas de provas... e títulos. Não constituindo provas, os títulos não aprovam, nem reprovam. servem tão somente como critério de classificação dos candidatos, até porque, se ostentassem natureza eliminatória, fariam com que os candidatos carecedores de denso currículo (os mais jovens e os mais pobres, principalmente) já entrassem para a prova de conhecimento com a obrigação de saber mais do que os outros. E é intuitivo que tal ‘obrigação antecipada’ de saber mais lesionaria o princípio da igualdade”.*** (grifos no original).

*(BRITTO, Carlos Ayres. “Concurso Público: requisitos de inscrição” In: Revista Trimestral de Direito Público nº 6. 1994, p. 70).*

*Registro ainda o escólio de José dos Santos Carvalho Filho:*

<sup>3</sup> Decisão prolatada no MS 31176 MC / DF – Distrito Federal, com julgamento realizado em 06/06/2012.

*“O concurso de provas e títulos, se observarmos com lógica e coerência o intento constitucional, indica que os candidatos devem ter seu conhecimento mediado pelas provas a que se submeterem, porque esse é o objetivo delas. Por esse motivo é que são comumente denominadas de provas de conhecimento. Obviamente, não é esse o escopo do concurso de títulos, integrante do concurso de provas e títulos. A titulação dos candidatos não pode servir como parâmetro para aprovação ou reprovação no concurso público, pena de serem prejudicados seriamente aqueles que, contrariamente a outros candidatos, e às vezes por estarem em início da profissão, ainda não tenham tido oportunidade de obterem esta ou aquela titulação. Entendemos, pois, que os pontos atribuídos à prova de títulos só podem refletir-se na classificação dos candidatos, e não em sua aprovação ou reprovação”.* (grifos no original)  
(CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012, pp. 622-623).

(Grifamos).

Neste contexto podemos afirmar que a prova de títulos, segundo previsão constitucional, tem como propósito refletir a classificação dos candidatos e não puni-los com a reprovação, posto que se destina a investigar a capacidade pessoal de cada candidato e selecionar o mais hábil a ocupar a vaga do concurso e desempenhar as atividades ofertadas.

Cuida-se de mera fase complementar e subalterna, afirmando jurisprudência e doutrina que o art. 37, II da Carta Maior admite, inclusive, concurso público realizado por meio de “prova” - elemento imprescindível ao ingresso na carreira pública - e sem a fase de títulos.

Nesse turno podemos afirmar que a prova de títulos não tem o condão de reprovar o candidato, pois, se de forma inversa fosse, reprovava a priori qualquer candidato que ainda não tivesse acesso a ferramentas de aprimoramento profissional em razão do tempo ou do baixo poderio financeiro, conforme asseverou o Ministro Carlos Britto, o que por si só já feriria a Constituição por violação à isonomia por motivo de discriminação por fator etário ou socioeconômico.

## PROVA DE TÍTULOS À LUZ DA INTERPRETAÇÃO DOUTRINÁRIA

Em complemento ao entendimento doutrinário citado pelo Excelentíssimo Ministro Luiz Fux reservamos especial destaque aos textos assinados por notáveis juristas de sólida formação acadêmica.

Começamos por Cristina Fortini<sup>4</sup> e Virgínia Kirchmeyer Vieira<sup>5</sup> que afirmam a relatividade da prova de títulos que se destina meramente a revelar conhecimento presumido<sup>6</sup> e citam o Ministro Carlos Britto que, analisando a temática, destacou que os títulos servem como critério de classificação e que se ostentam natureza eliminatória, senão: “fariam com que candidatos carecedores de densos currículos (os mais jovens e mais pobres, principalmente) já entrassem para a prova de conhecimento com a obrigação de saber mais do que os outros”, afrontando o princípio da igualdade<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Doutora em Direito Administrativo pela UFMG. Presidente do Instituto Mineiro de Direito Administrativo. Procuradora Geral Adjunta de Belo Horizonte. Professora da Faculdade de Direito da UFMG e de diversas outras instituições. Coordenadora da área de Direito Administrativo da Escola Superior da OAB/MG.

<sup>5</sup> Mestre em Direito Administrativo pela UFMG. Especialista em Direito Municipal pelo JN&C IDM. Gerente de Atividades em Controle Externo da Procuradoria Geral de Belo Horizonte. Co-coordenadora do Curso de Especialização em Direito Municipal do CEAJUFE.

<sup>6</sup> Apud FORTINI, Cristiana; VIEIRA, Virgínia Kirchmeyer. “Ponderações sobre a prova de títulos nos concursos públicos” in Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Edição Especial — ano XXVIII, p. 63. Disponível em: <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/925.pdf>. Acesso em 14/05/2013.

<sup>7</sup> Entendem ainda as Ilustres Professoras: “Desde logo se percebe que a análise dos títulos não tem o condão de identificar o candidato portador de maior conhecimento. As provas, e apenas elas, permitem inferir quão preparado o concorrente está. Não é por outra razão que a Constituição da República inadmitte concurso público limitado à investigação e valoração dos títulos, exigindo, ao revés, provas em todo concurso público. Os títulos, ainda que possam revelar experiências, a depender do que venha a ser reconhecido como título hábil em dado certame, não traduzem o mecanismo correto para a avaliação do mérito. Por isso, a avaliação dos títulos assume caráter acessório, complementar e ancilar quando comparada às provas de conhecimento. (...) a apresentação de títulos em concursos públicos tem como finalidade valorar a experiência profissional e o aspecto intelectual do candidato, a formação acadêmica na área específica de atribuição do cargo e a realização de pesquisas e elaboração de trabalhos técnicos, mas não pode ser tomada como

Para Cretella Júnior<sup>8</sup>: “a prova de títulos nada mais é do que uma das fases do procedimento seletivo maior — o concurso de provas e títulos — não tendo, assim, o caráter autônomo do concurso de títulos, tão só.” e Diogenes Gasparini<sup>9</sup> descreve que o concurso de provas e títulos caracteriza-se por submeter o candidato a provas escritas e eventualmente orais e se devem “considerar os títulos por ele apresentados como fator de classificação”.

Cabe-nos lembrar que a prova de títulos para ingresso no magistério nas redes públicas tornou-se obrigatório a partir da EC 53/2006<sup>10</sup>, e tem caráter meramente de encerramento formal do certame. Louvável tal medida porque busca o aprimoramento dos candidatos, mas, por outro lado, não pode servir como ferramenta de violação dos princípios da Administração Pública e desvirtuação do processo seletivo.

## PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E ANTINOMIA DO EDITAL: INVOCAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE

O ato administrativo deve seguir os preceitos orientadores esculpido na Constituição Federal, atender à forma expressamente disposta em lei para sua exteriorização e estar atenta às solenidades necessárias, sob pena de invalidade do ato por ausência de atendimento pressupostos formalístico.

Para que exista, um ato deve atender ao pressuposto de indicativo do objeto e ser pertinente à função administrativa; para ser válido, há de atender aos pressupostos de sujeito produtor do ato, motivo, atendimento aos requisitos procedimentais, finalidade, causa e formalização, explica Celso Antônio Bandeira de Mello.

O art. 37, caput, da Constituição Federal estabelece que os atos da Administração Pública devem se orientar pelo princípio da legalidade.

Nesse contexto, lembremos que o edital é a lei do concurso público, vinculando administrador e administrado. Outrossim, temos que **a administração deve agir em virtude de lei, concluindo-se que somente poderá fazer aquilo que estiver descrito na ferramenta editalícia.**

O **particular**, por outro turno, encontra guarida no próprio texto constituinte para que se exima daquilo que não se encontra previsto em lei, uma vez que o art. 5º, II, estabelece que **“ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”**.

No caso objeto deste Parecer, feita a leitura das regras editalícias e da Resolução Interna da entidade federal autárquica que realizou o concurso, em nenhum dos dois textos foi encontrada a atribuição de caráter eliminatório à prova de títulos, não cabendo, pois, ao administrador, conferir-lhe tal atributo com o certame já em curso.

Tomemos por empréstimo o instituto do ato licitatório a fim que o princípio da vinculação do instrumento e o princípio do julgamento objetivo nas situações paralelas nos atos convocatórios sirvam-nos como marcos orientadores para que o desvio de finalidade, a inobservância da teoria dos motivos determinantes e a violação aos princípios da administração previstos no caput do art. 37 da Carta Maior não maculem o certame nem análise.

<sup>8</sup> CRETILLA JUNIOR, José. Comentários à Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Forense Universitária, v. 4, 1991, p. 2.178.

<sup>9</sup> GASPARINI, Diogenes. In MOTTA, Fabrício (Coord.). Concurso Público e Constituição. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 34.

<sup>10</sup> art. 206, V, da CF/88.

<sup>11</sup> Curso de Direito Administrativo. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, pp. 396 - 413.

Enquanto princípio basilar de toda e qualquer atividade administrativa, iniciemos pelo princípio da legalidade que garante aos indivíduos que não haverá abusos de conduta e desvios de objetivos, uma vez que a atuação do administrador deve obedecer ao que a lei impõe.

Na hipótese narrada, faltou autorização legal no edital e na Resolução para que as etapas de prova didática ou prova de títulos tivessem caráter eliminatório. Assim não pode imperar a vontade e a suposta discricionariedade do administrador sob pena de infringir neste e noutros elementos que igualmente devem nortear os atos da Administração Pública, tais como os princípios da moralidade e da impessoalidade, e conseqüentemente, o princípio da probidade administrativa.

Invocamos ainda o **princípio da vinculação ao instrumento convocatório**, que se traduz em verdadeira garantia dos administradores e administrados. Uma vez traçadas as regras editalícias, essas devem ser fielmente observadas por todos evitando-se alterações nos critérios de julgamento.

A ausência de observância do princípio da vinculação torna o ato suscetível de correção na via administrativa ou mesmo judicial.

Do mesmo modo, o princípio da vinculação evita que brechas sejam oportunidades para a violação dos deveres do administrador de probidade e impessoalidade. Tal princípio é tão essencial que a sua inobservância pode gerar a nulidade do ato, devendo, pois, ser cumpridas as normas e condições estritamente vinculadas pelo edital.

Por fim, valemo-nos do **princípio do julgamento objetivo**, segundo o qual devem ser afastadas quaisquer surpresas, descartando-se subjetivismos e personalismos, gostos pessoais e favorecimentos<sup>14</sup>. Este princípio também estabelece que os julgamentos devam ser feitos nos exatos critérios fixados no edital<sup>15</sup>.

O **interesse público** deve ser atendido pelos atos da administração pública e na hipótese em estudo vislumbramos que há demanda para a realização do concurso e discentes sem professores, o que compromete o cumprimento do programa previsto do Projeto Pedagógico.

A escassez de profissionais dotados de títulos de doutor inviabiliza o ingresso de novos docentes, como ocorreu no caso do concurso em tela em que duas vagas foram disponibilizadas e apenas um candidato teve a sua inscrição deferida, motivo pelo qual não só o particular como a coletividade estão sob os efeitos nocivos decorrentes do ato ilegal da Administração Pública.

Conforme já afirmamos, o edital não previa – e nem poderia estabelecer - o caráter eliminatório para a prova de títulos, mas a atribuição de pontos e pesos à prova de títulos ensejou a reprovação de candidatos em fase que estaria dotada apenas de cunho classificatório.

Assim foi que a extração de média nessa fase do certame gerou a não habilitação do candidato, o que consagra evidente antinomia editalícia e, a esse respeito também se manifestou o Supremo na decisão paradigma MS 31176 MC / DF:

<sup>12</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, pp. 201/4.

<sup>13</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2002, pp. 306/7.

<sup>14</sup> "MEC recua e exige doutorado de professor de universidade federal. Após dispensar a exigência de mestrado e doutorado, permitindo que docentes com apenas a graduação pudessem disputar vagas nas universidades federais, o Ministério da Educação (MEC) recuou da medida, em vigor desde março. Agora, o candidato a docente deverá ter título de doutor. 'Para não ser doutor, o órgão superior, o conselho universitário, tem que aprovar os casos excepcionais', disse o ministro Aloizio Mercadante. As informações são do jornal Folha de S. Paulo. A exceção será aceita em apenas duas condições: cursos em regiões mais remotas ou graduações em que há carência de doutores, como é o caso da área de artes. Mercadante reconheceu que houve erro do Ministério do Planejamento ao redigir o texto do projeto de lei. 'O fato é que o governo cometeu uma barbearagem e induziu o Senado a uma barbearagem', disse o senador Aloisio Nunes (PSDB-SP), apontando falta de tempo para discutir o tema". Fonte: <http://www.jb.com.br/pais/noticias/2013/05/15/mec-recua-e-exige-doutorado-de-professor-de-universidade-federal/>. Acesso em 15/05/2013.

*A nota final do candidato será a média ponderada das notas das provas e dos pontos dos títulos, de acordo com a seguinte fórmula: (...) É de clareza meridiana que a fórmula matemática empregada pelo Edital pode, a depender da interpretação que lhe seja atribuída, conferir natureza eliminatória à prova de títulos. (...)*

*Essa antinomia editalícia, porém, admite apenas uma solução administrativa compatível com a Constituição da República. Isso porque, consoante já decidiu essa e. Corte, a prova de títulos em concursos públicos somente possui natureza classificatória (jamais eliminatória).*

*(Grifamos)*

Tal como nessa hipótese julgada, o caso em análise nesta Parecer também se encontra eivada pela antinomia, já que a administração não poderia ter atribuído a posteriori o caráter eliminatório a qualquer das fases do certame não indicadas previamente no edital – flagrante ofensa ao dever de vinculação do ato administrativo - sem prejuízo da afirmação de que o ato é ilegal e, conseqüentemente, inconstitucional por ter reprovado o candidato na fase de análise dos títulos.

A questão da antinomia pode ser resolvida com o acolhimento do pleito de invalidação do ato que reprovou o candidato na prova de títulos, tornando o certame adequado ao entendimento pacífico do STF (decisões paradigmas) e ao princípio da legalidade do caput do art. 37.

## **AUSÊNCIA DE BAREMA; CRITÉRIOS SUBJETIVOS E OFENSA AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE**

A seleção isonômica dos candidatos em concurso público é um dos propósitos estabelecidos na Carta Constitucional. É o escopo maior do qual a administração não pode se desvirtuar.

A intervenção do Poder Judiciário se justifica neste caso como meio último a coibir a prática da ilegalidade e violação aos demais princípios que devem reger os atos da Administração Pública, reconhecendo a invalidade do ato e atendendo ao melhor interesse público.

No caso em análise apontamos mais um vício editalício, além da antinomia já discutida. Trata-se de ausência de barema, implicando na omissão quanto à exposição prévia e pública de notas e títulos que seriam admitidos no concurso público.

Preveem as regras do certame que cada membro da Banca Examinadora goza de liberdade para atribuir pontos a cada título apresentado segundo seus próprios critérios subjetivos, seu próprio juízo de valor, e deixando de especificar os parâmetros utilizados na valoração dos documentos apresentados.

De certo temos risco evidente de que esta fase do certame seja contaminada pela pessoalidade se considerarmos que os avaliadores podem já possuir em mãos os dados e fotos dos candidatos, de cujos títulos estejam em análise.

Como forma de impedir tal despropósito defendemos que toda prova de títulos deva contar com prévia e pública indicação de quais documentos serão aceitos, qual a valoração de cada um e a pontuação máxima possível, possibilitando que todos os candidatos conheçam de antemão suas reais possibilidades para, inclusive, decidir quanto a participar ou não do certame.

Afirmamos<sup>17</sup> que essa publicidade deve ser observada como forma de conferir segurança aos candidatos para os quais será assegurada a avaliação de forma neutra, com motivação prévia, clara, objetiva e restritiva, bem como aqueles conhecerão os critérios a serem empregados na avaliação e restarão protegidos de eventual mau uso da discricionariedade. Nessa mesma linha de raciocínio jurídico, temos que o princípio da motivação visa a impedir que critérios subjetivos e injustificados toquem os atos administrativos na análise de títulos nos concursos públicos<sup>18</sup>.

Caso contrário, estaríamos sujeitos indiscutivelmente ao retrocesso à fase de autoritarismo do Estado e, por isso, defendemos que na avaliação dos títulos todo e qualquer véu que possa obnubilar a lisura do ato administrativo deve ser removido pelo Poder Judiciário<sup>19</sup>.

No curso de nossa pesquisa, encontramos ainda o posicionamento do Ministério Público Federal<sup>20</sup> manifestado na Ação Civil Pública com pedido de antecipação de tutela em face da UNIFESP - Universidade Federal do Estado de São Paulo, em razão da instauração e instrução do procedimento n. 1.34.014.00002/2008-71, iniciado por força de concurso público para os cargos de Magistério de Ensino Superior nas áreas de matemática e computação.

<sup>15</sup> A partir da leitura do manifesto decisório do E. TRF da 4ª Região: "A análise de títulos requer a adoção de critérios objetivos, a fim de evitar que paire qualquer dúvida acerca da qualificação de cada candidato", não sendo "dado à Administração poder discricionário para agregar maior ou menor valor ao título". Remessa ex officio em MS n. 1999.04.01.018.974-5/RS, Relator Desembargador Federal Paulo Afonso Brum Vaz, 3a Turma, DJ, 20/09/2000.

<sup>16</sup> Sobre esse tema: "Acórdão. Origem: TRF-2. Classe: REOMS - REMESSA EX OFFICIO EM MANDADO DE SEGURANÇA - 67803 Processo: 200650010052018 UF: RJ Orgão Julgador: QUINTA TURMA ESPECIALIZADA. Data Decisão: 09/04/2008. Documento: TRF-200181292. Fonte: DJU - Data: 16/04/2008 - Página: 376. EMENTA: ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. PROVA DE TÍTULOS. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE PELO PODER JUDICIÁRIO. COMPETÊNCIA LIMITADA AO EXAME DA LEGALIDADE DO CERTAME. PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. REMESSA NECESSÁRIA DESPROVIDA. - Cuida-se de remessa necessária de sentença que, em sede de ação mandamental, concedeu a segurança, deixando de condenar a parte ré ao pagamento da verba advocatícia, atendendo à Súmula 512 do Supremo Tribunal Federal. - A hipótese é de demanda ajuizada objetivando, em síntese, a parte autora, a anulação do ato administrativo que na fase de prova de títulos, o eliminou do concurso público de professor do CEFET - ES. Requer o impetrante que seja determinada a correção de sua prova de títulos mediante avaliação motivada dos títulos apresentados, com a atribuição da correspondente pontuação, nos moldes previstos no edital. - O Supremo Tribunal Federal, bem como o Superior Tribunal de Justiça possuem jurisprudência uniforme no sentido de que, em concurso público, não cabe ao Poder Judiciário examinar o critério de formulação e avaliação das provas e notas atribuídas aos candidatos, ficando sua competência limitada ao exame da legalidade do edital e do cumprimento de suas normas. - No caso dos autos, a banca examinadora apenas informou que o candidato foi eliminado, deixando de prestar as informações cabíveis e de indicar quais critérios foram utilizados em sua avaliação. Destarte, revela-se impossível saber se os critérios constantes do edital foram utilizados como parâmetros para a atribuição das notas do candidato, bem como quais os motivos que levaram à sua eliminação do certame. - Compete aos examinadores, ainda que de forma sintética, motivarem sua avaliação de maneira a fundamentar a nota atribuída ao candidato, em obediência ao princípio da motivação dos atos administrativos, propiciando eventual exercício do contraditório e da ampla defesa. - Assim, deve se proceder à reavaliação da Prova de Títulos do Impetrante, motivando, ainda que de forma concisa, porém clara, completa e suficiente, os pontos considerados para atribuição da sua nota, na forma do edital originário. - Remessa necessária desprovida. Relator: Desembargadora Federal VERA LÚCIA LIMA. Votantes: VERA LÚCIA LIMA. MAURO LUIS ROCHA LOPES. ALEXANDRE MIGUEL. Decisão: Por unanimidade, negou-se provimento à remessa, na forma do voto da Relatora". (Grifamos).

<sup>17</sup> Destacamos a decisão do Tribunal Federal da Segunda Região: "Acórdão. Origem: TRF-2 Classe: REO - REMESSA EX OFFICIO EM AÇÃO CÍVEL - 493100 Processo: 200950020018525 UF: RJ Orgão Julgador: SEXTA TURMA ESPECIALIZADA Data Decisão: 29/11/2010 Documento: TRF-200245690 Fonte E-DJF2R - Data: 07/12/2010 - Página: 503. Ementa: REMESSA NECESSÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. EDITAL. CRITÉRIOS PARA CÔMPUTO DE VALORES DE TITULAÇÃO. OMISSÃO. REVISÃO DO ATO COATOR PELA PRÓPRIA AUTORIDADE IMPETRADA. IMPROVIMENTO 1. A questão em debate no presente feito versa sobre a suspensão de concurso para professor substituído do Instituto Federal do Espírito Santo, realizado conforme o Edital nº 09/2009, suspendendo-se a contratação da primeira colocada no certame, por violação aos critérios de cômputo de titulação dos candidatos. 2. Compulsando os autos, verifica-se que do Edital nº 09/2009 do Instituto Federal do Espírito Santo, que trata do processo seletivo simplificado para preenchimento de vaga de professor, não consta que poderia ocorrer o somatório de titulação de idêntica categoria dos candidatos. 3. Como o edital não apresentou critérios explícitos acerca da forma de cômputo das titulações, não poderia a comissão organizadora do referido certame se utilizar de critérios não previstos expressamente no edital, sob pena de violação ao princípio da vinculação ao edital e da legalidade, vez que, como bem afirmado na sentença monocrática, "se utiliza de critérios discricionários para estabelecer a metodologia de correção de provas, um ato que deve ser isonômico e previamente estabelecido no edital". 4. A própria Autoridade Impetrada reconheceu o reviu o ato inquinado de ilegalidade e reformulou o resultado da seleção pública passando a constar o Impetrante como primeiro colocado do certame, tendo sido o mesmo, inclusive, já contratado. 5. Remessa necessária improvida. Sentença confirmada. Relator: Desembargador Federal GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA. Votantes: GUILHERME COUTO, GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA e LEOPOLDO MUYLAERT". (Grifamos).

<sup>18</sup> Medida intentada em março de 2008. Fonte: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:aM\\_2cQFzByoJ:www.prsp.mpf.gov.br/institucional/atuacao/6\\_/Qualidade%2520do%2520servi/Concurso%2520Publico%2520-%2520Irregularidades%2520-%2520Universidade%2520Federal%2520do%2520Estado%2520de%2520Sao%2520Paulo%2520-%2520UNIFESP%2520-%2520Cargos%2520de%2520magisterio%2520de%2520matematica.pdf/at\\_download/file+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:aM_2cQFzByoJ:www.prsp.mpf.gov.br/institucional/atuacao/6_/Qualidade%2520do%2520servi/Concurso%2520Publico%2520-%2520Irregularidades%2520-%2520Universidade%2520Federal%2520do%2520Estado%2520de%2520Sao%2520Paulo%2520-%2520UNIFESP%2520-%2520Cargos%2520de%2520magisterio%2520de%2520matematica.pdf/at_download/file+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br). Acesso em 14/05/2013.

Na ocasião, o Procurador signatário da medida judicial de caráter coletivo, Márcio Schusterschitz da Silva Araújo, aduziu que o Ministério Público Federal formara sua convicção no sentido de que o procedimento então adotado pela ré era estranho à determinação constitucional de concurso público, por ser essencialmente subjetivo, descontrolado e ofensivo à exigência constitucional de livre acesso às funções e cargos públicos por procedimento impessoal, razoável e proporcional.

Na peça inaugural narrou o MPF que haveria inconstitucionalidade uma vez que a prova de título estava sendo “simplesmente uma nebulosa avaliação do ‘memorial, dos títulos e documentos comprobatórios apresentados pelo candidato’”, e requereu que ficasse definido em edital a especificação dos títulos que seriam valorados com a respectiva pontuação.

Maria Cecília Mendes Borges<sup>21</sup> afirmou que: “Seja qual for o método de avaliação, ele deve ser objetivo, padronizado e vinculado à natureza das funções a serem exercidas”. E assegurou que a objetividade do processo seletivo é necessário como forma de atendimento aos “princípios da impessoalidade e da igualdade, bem com da eficiência e da moralidade”.

A posição jurisprudencial é assente em estabelecer que a falta de motivação do ato administrativo na valoração dos títulos gera o vício de ilegalidade, ferindo o princípio correlato e os da publicidade e moralidade administrativa. Por isso, quando a Administração Pública não corrige seu próprio ato, cabe ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional do ato impugnado<sup>22</sup>.

Temos, portanto, que a ausência de barema compromete a lisura da apreciação dos títulos ante a possibilidade de ser maculada ainda que involuntariamente pela pessoalidade do agente, o que ofenderá em absoluto a moralidade dos atos administrativos.

Diante de quadro de incorreção administrativa, resta ao candidato se socorrer do Poder Judiciário como forma última a corrigir o desvio que corrói a fase da prova de títulos do concurso público em questão.

Assim, apontamos como solução aplicável a sanar o vício que o Poder Judiciário reconheça que não foram atendidos os princípios que devem orientar os atos da Administração Pública, notadamente os da legalidade, moralidade, impessoalidade, bem como dos motivos determinantes a fim de que seja declarada a invalidade ao ato que eliminou indevidamente o candidato do certame.

<sup>19</sup> “Editais de Concursos Públicos e seus elementos Padrões diante dos princípios constitucionais” In Revista do Tribunal de Constas do Estado de Minas Gerais. Jan., fev., mar 2009. v. 70, n. 1, ano XXVII, pp. VVV. Disponível em <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/391.pdf>, acesso em 11/05/2013).

<sup>20</sup> “REOMS 103 DF 2002.34.00.000103-8 Relator(a): DESEMBARGADORA FEDERAL SELENE MARIA DE ALMEIDA. Julgamento: 03/11/2008. Órgão Julgador: QUINTA TURMA Publicação: 21/11/2008 e-DJF1 p.872. Ementa: ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO PARA PROVIMENTO DE VAGAS NO CARGO DE FISCAL FEDERAL AGROPECUARIO. EDITAL Nº. 1/2001 - MA. REVISÃO DE NOTAS DE PROVAS DE TITULOS. IMPOSSIBILIDADE DE REFORMATIO IN PEJUS. ATO ADMINISTRATIVO QUE PROVOCA PREJUIZO AO ADMINISTRADO SEM A DEVIDA MOTIVAÇÃO. ULTRAJE AOS PRINCIPIOS DA LEGALIDADE, PUBLICIDADE E MORALIDADE ADMINISTRATIVA. REMESSA OFICIAL NÃO PROVIDA. (...) 2. Os atos administrativos que possam causar prejuízo aos administrados, ainda que discricionários, devem ser motivados, exigência esta que não foi observada pela CESPE ao modificar a nota do impetrante. A falta de motivação também inquitou o ato de ilegalidade, ferindo os princípios da legalidade, publicidade e moralidade administrativa. O princípio da autotutela garante à administração a possibilidade de rever os seus próprios atos, anulando os ilegais e revogando os que deixam de ser oportunos e convenientes. Entretanto, a Administração não admitiu a ilegalidade do seu ato, restando, assim, ao Poder Judiciário o controle jurisdicional do ato impugnado. 3. Diante do vício de ilegalidade causado pela reformatio in pejus não prevista em lei (edital) e pela falta de motivação do ato impugnado, se faz necessária a anulação da revisão da nota e, por consequência, do resultado final da 1ª etapa do Concurso Público para Provimento de Vagas no Cargo de Fiscal Federal Agropecuário, na Especialidade de Engenheiro Agrônomo - Área Fomento e Fiscalização da Produção Vegetal. 4. REMESSA OFICIAL NÃO PROVIDA”. (Grifamos).

## INTERVENÇÃO DA JUSTIÇA CONSTITUCIONAL

*"O Direito que imediatamente conhecemos e aplicamos, posto pelo Estado, dele dizemos ser 'posto' pelo Estado não apenas porque são escritos pelo Legislativo, mas também porque suas normas são produzidas pelo Judiciário"<sup>23</sup>*

Optamos por inaugurar este tópico com uma citação doutrinária do Prof. Lenio Streck, ante o brilhantismo das palavras e a profunda tradução jurídica que toca às diversas esferas das relações jurídicas, sejam ou não objetos de atividade judicante.

O Estado é detentor do monopólio de "dizer o direito", o que se realiza pelos diversos campos de atuação que vão desde a concepção da norma até a sua applicatio concreta, sempre à luz da Constituição. Para Hans-Georg Gadamer<sup>24</sup> a tarefa de interpretação consiste na concretização da lei em cada caso concreto, e para Paulo Bonavides, a interpretação conforme a Constituição é "*um princípio da interpretação da lei ordinária de acordo com a Constituição*"<sup>25</sup>.

O poder-dever do Estado de "dizer o direito" se realiza por meio do Poder Judiciário, cuja esfera de atuação é bem delimitada. Entretanto, destacamos a evidência de que o Estado é um Poder Unísono com tarefas desempenhadas por cada um dos Três Poderes sem que isso implique em isolamento e imunidade entre os esses.

Quem corrige a desvirtuação de um ato da administração não é o Judiciário em sentido estrito, mas sim o Estado analisando-o conforme a legalidade imposta pelo próprio Estado. A tarefa de dizer o Direito é do Estado que estabeleceu o contrato social, interpretando e aplicando a jurisdição frente a cada desafio posto em juízo.

O ordenamento jurídico contemporâneo deve dizer o direito interpretando as normas e aplicando-as caso a caso, sempre pautado no texto constituinte e no anseio de melhor interesse social. A função do Direito é transformadora na condução da guarda da materialidade dos textos constitucionais, despidendo-se de formalidades que bloqueiem a análise concreta e segura do caso concreto.

Vivemos num novo cenário de intensa potencialidade das normas à luz do princípio democrático, e o ativismo judicial aclara bem a nova postura que superou a jurisprudência mecânica e bouche de la loi paralisados por um sistema limitador da atividade judicante, ante aos interesses sociais e políticos daquela época.

Na nova dimensão imposta ao Direito, as minorias não mais são massacradas e não se sujeitam ao despotismo e arbitrariedade do Governo. Ainda assim convivemos com algumas "regalias" mantidas para o Poder Público em Juízo e outros privilégios gerais inerentes à atividade administrativa, mas isso não é um permissivo a que elementos como discricionariedade sejam utilizados como ferramenta lícita, mas para fim moralmente inadmitido.

Frente aos riscos que os administrados ainda se encontram, a tarefa do sistema jurídico é corrigir qualquer irregularidade voluntária ou não de atos que violem direitos e garantias fundamentais dos administrados.

No concurso público o mesmo deve imperar. Por isso dissemos que há um novo paradigma de legitimidade do direito constitucional a ser utilizado sumariamente quando da ocorrência de qualquer violação por meio de conduta abusiva de entes públicos.

<sup>21</sup> "Hermenêutica e Concretização dos Direitos Fundamentais-Sociais no Brasil". In A Constitucionalização do Direito: A Constituição como Locus da Hermenêutica Jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 04.

<sup>22</sup> GADAMER, Hans-Georg Verdade y Método. Vol. I. Tradujeron Ana Agud Aparicio y Rafael de Agapito. 11a. ed. Salamanca: Ediciones Sígueme, 2005, p. 489.

<sup>23</sup> BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 432.

Para Lenio Streck<sup>26</sup> existe especial relevância da jurisdição constitucional a partir da positivação dos direitos sociais-fundamentais, e o Poder Judiciário passou a ter um papel primoroso na garantia da realização desses. Isso é parte das “promessas da modernidade incumpridas”, afirma. E Mais:

*Dito de outro modo, descumprir os dispositivos que consubstanciam o núcleo básico da Constituição, isto é, aqueles que estabelecem os fins do Estado (o que implica trabalhar com a noção de “meios” aptos para a consecução dos fins), representa solapar o próprio contrato social (do qual a Constituição é o elo contencioso que liga o político e o jurídico da sociedade). O texto constitucional, fruto desse processo de repactuação social, não pode ser transformado em um latifúndio improdutivo. Não pode, pois, ser deslegitimado<sup>27</sup>.*

*(Itálico original. Grifos nossos).*

Crerios discriminatórios violam o princípio da isonomia. No ingresso em concurso público o seletor é a própria administração, que tem dever moral e ético de observar as regras da sociedade contemporânea, exercendo, inclusive, a autotutela como forma de corrigir erros que tenha praticado.

Existe, claro, o minimalismo constitucional, estampado pelo formalismo que deve caracterizar as decisões dos Tribunais, mas, explica Cláudio Pereira de Souza Neto<sup>28</sup>, a atividade judicial construtiva será atingida por meio da hermenêutica constitucional pautada no enraizamento em razões de cunho filosófico-político e que, a partir disso, o movimento contemporâneo de ideias tenderia a reinserir a razão prática da metodologia jurídica gerando “a possibilidade de se validar essas razões como argumento de fundamentação das decisões judiciais”.

Sendo assim, por outro lado, a máxima efetividade da Constituição Federal permite uma postura ativista do Poder Judiciário como decorrência dos princípios do Estado Democrático de Direito, explica Cláudio Pereira, e o Poder Judiciário aplicando a fundamentalidade material da Constituição Federal é indispensável à efetividade da norma.

A Concepção do Estado Democrático de Direito pressupõe que a jurisdição exerça a tarefa de guardiã dos valores materiais positivados na Constituição, explica Lenio Streck<sup>29</sup>.

Havemos de destacar que o mérito administrativo é blindado à interferência do Poder Judiciário, salvo quando se tratar de violação ao princípio da legalidade, violação à teoria dos motivos determinantes, o desvio de finalidade e violação aos princípios da administração em sentido amplo.

Retomando a análise do concurso público, esse tem por escopo de escolher os melhores candidatos para ocupar os cargos e empregos públicos, e devem ser realizados em consonância com os princípios da impessoalidade, legalidade, eficiência e moralidade.

De certo, o Poder Judiciário não tem ingerência sobre esses aspectos peculiares de cada concurso público que melhor será examinado por seus organizadores sempre orientados pelos princípios e necessidades especificadas de cada cargo ou emprego público. Daí a impossibilidade de o Poder Judiciário se imiscuir no mérito administrativo, o que é razoável.

<sup>24</sup> “Hermenêutica e Concretização dos Direitos Fundamentais-Sociais no Brasil”. In A Constitucionalização do Direito: A Constituição como Locus da Hermenêutica Jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, pp. 03-41.

<sup>25</sup> “Hermenêutica e Concretização dos Direitos Fundamentais-Sociais no Brasil”. In A Constitucionalização do Direito: A Constituição como Locus da Hermenêutica Jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 26.

<sup>26</sup> “Fundamentação e Normatividade dos Direitos Fundamentais: Uma reconstrução Teórica à Luz do Princípio Democrático” In A Nova Interpretação Constitucional. BARROSO, Luís Roberto (org). Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 299.

<sup>27</sup> “Hermenêutica e Concretização dos Direitos Fundamentais-Sociais no Brasil”. In A Constitucionalização do Direito: A Constituição como Locus da Hermenêutica Jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, pp. 03-41.

Igualmente não compete ao Poder Judiciário substituir-se à Banca Examinadora, como já é pacífico na jurisprudência, limitando-se à análise da legalidade do certame e cumprimento dos preceitos constitucionais.

Por outro lado, o preceito constitucional esculpido no art. 5º, XXXV, informa que não será afastado da apreciação pelo Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça a direito, bem como violação da ordem justa deve ser corrigida de pronto pelo Estado-Juiz sob pena de se infringir o Estado Democrático enquanto ordem social contemporânea.

**Esses elementos dão subsídio suficiente à intervenção do Judiciário na esfera da Administração Pública sem que isso implique em violação à separação de Poderes ou intromissão no mérito administrativo**, sob pena de o concurso público incorrer em forma de escolha livre de pessoal simpático à Banca Examinadora e que não cumpra com os elementos mínimos ao ingresso na carreira pública.

O controle jurisdicional se justifica não para ingressar no mérito administrativo, mas como forma de adequar o certame aos preceitos constitucionais e à ordem jurídica, bem como sanar os vícios do ato praticado, isso porque: *“Por outro lado, ao Judiciário cabe manifestar-se sobre os aspectos de legalidade e verificar se a administração não ultrapassou os limites da discricionariedade, cometendo arbitrariedade<sup>30</sup>”*.

No caso em análise, não só a inconstitucionalidade da reprovação na prova de títulos é questionada, mas também a própria ausência da valoração prévia dos títulos, que deveria ter sido apresentada no edital e assim ter atendido ao princípio da motivação dos atos administrativos ao vincular publicamente os termos da análise do curriculum vitae.

A observância do princípio da impessoalidade se impede que o administrador público de alguma forma favoreça ou persiga administrados ao conferir-lhes tratamento desigual. A atuação pública deve se pautar segundo a lei ou haverá desvio ou abuso de poder. Somente quando observados os deveres restritivos da administração: *“o administrado estará imune a atos administrativos que não possuam motivação ou que sejam baixados com falsa motivação<sup>31</sup>”*.

A moralidade é indispensável à validade do ato administrativo que deve obedecer à lei jurídica e à lei ética e moral que impõem ao agente público o dever de condutas interna e externas que sirvam ao bem comum.

Em perfeita sintonia devem ser observados os princípios da finalidade e da impessoalidade para que o administrador público pratique atos observando sua finalidade legal, ou seja, aquela que o Direito indica como o objetivo do ato.

Por fim, temos que o reconhecimento de invalidade de ato administrativo é corrigível em sede de jurisdição constitucional, que se dará por meio da “supressão de um ato administrativo ou da relação jurídica dele nascida, por haverem sido produzidos em desconformidade com a ordem jurídica” que teve por motivação a “ofensa ao direito”, ensina Bandeira de Mello<sup>32</sup>.

Também entende dessa forma Diógenes Gaspariri ao observar que o que motiva a invalidade é a “imprestabilidade jurídica” do ato administrativo. Quanto ao seu conteúdo, o “desfazimento do ato inválido” deve ser imposto e cabe ao Poder Judiciário valer-se da própria essência da sua função e dizer o direito ao caso concreto<sup>33</sup>.

<sup>28</sup> TRF 2. Apelação Cível. - Processo: 200651020011817. Sexta Turma Especializada.

<sup>29</sup> ALMEIDA FILHO, Agostinho Teixeira de; PEDRAS JÚNIOR, Gabriel Luiz Junqueira; LOYOLA, Bernardo Guimarães; VIANNA, Roberto Vieira. “O Princípio Constitucional da Impessoalidade”. In A Constitucionalização do Direito: A Constituição como Locus da Hermenêutica Jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, pp. 81-94.

<sup>30</sup> Curso de Direito Administrativo. 27ª ed, rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010, pp. 462/4.

<sup>31</sup> Direito Administrativo. 15ª ed. atualizada por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2010, pp. 165/6.

No que toca ao concurso público em especial, os agentes devem se orientar pela transparência e publicidade, como formas de se possibilitar a averiguação quanto à presença dos critérios de eficácia e lisura, sob pena de se mutilar a essência do certame.

Reiteramos que embora seja vedado ao Poder Judiciário substituir o papel das Bancas Examinadoras, na tarefa de controle jurisdicional do ato administrativo pode sim se imiscuir na esfera da Administração Pública de modo a prover o atendimento aos preceitos legais axiológicos que devem nortear os atos dos órgãos integrantes dessa última.

No caso em exame, verifica-se a insurgência de elementos teratológicos nas leis do certame e no ato que gerou a reprovação do candidato na prova de títulos, o que justifica a intervenção da atividade jurisdicional como forma de correção de irregularidades do ato a fim de atender ao melhor interesse público.

## CONCLUSÃO

Concluimos que as regras editalícias decorrem do uso da discricionariedade da Administração Pública o que não isenta ou imuniza a apreciação ou qualquer intervenção perpetrada pelo Poder Judiciário que tem o papel de socorrer os administrados em caso de ilegalidade e consequente inconstitucionalidade ofuscados pelo dito uso de oportunidade e conveniência.

Para corrigir erro evidente entendemos que o Poder Judiciário poderá intervir de modo a reconhecer e declarar a invalidade do ato da administração e anular a inabilitação do candidato reprovado em concurso público na fase de prova de títulos sem que isso implique em interferência no mérito administrativo.

Ademais, estamos diante de necessária jurisdição constitucional a fim de ser aplicada em absoluto a interpretação uníssona que o STF conferiu ao inciso II do art. 37 da CF/88, segundo a qual a prova de títulos em concurso público tem caráter meramente classificatório e “jamais” eliminatório, conforme precedentes recentes invocados como decisões paradigmas.

Na sequência, entendemos que o Poder Judiciário poderá reconhecer e declarar a habilitação do candidato no certame, uma vez que esse obteve êxito na prova de conhecimento (eliminatória) e cumpriu todas as formalidades das etapas seguintes, no tempo e modo exigidos nas regras editalícias (prova didática, habilitatória; prova de título, classificatória), bem como determinar que a Administração proceda com os meios necessários à investidura do particular no cargo de Professor de Ensino Superior.

A nosso ver, somente assim o candidato que teve seu direito violado encontrará o legítimo Acesso à Justiça em sua plenitude pela via do ativismo judicial que se traduzirá por meio do processo justo e da prestação jurisdicional que efetivamente entregue a tutela tempestiva e gravada pela mais lúdima expressão da Justiça.

## AGRADECIMENTO

Pelas sugestões para a realização desta pesquisa, registro os meus agradecimentos aos Professores Antônio Renato Cardoso da Cunha, Doutorando em Direito e Professor de Direito Administrativo, e Edézio de Castro Ramos Junior, Delegado de Polícia no Estado do Rio de Janeiro, Professor de Direito Administrativo e Constitucional.

Ao Professor Pós-Doutor Fernando Galvão de Andrea Ferreira, Jusfilósofo e Procurador de Justiça/RJ, pelas riquíssimas contribuições jurídicas de longa data.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, Agostinho Teixeira de; PEDRAS JÚNIOR, Gabriel Luiz Junqueira; LOYOLA, Bernardo Guimarães; VIANNA, Roberto Vieira. "O Princípio Constitucional da Impessoalidade". In *A Constitucionalização do Direito: A Constituição como Locus da Hermenêutica Jurídica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, pp. 81-94.

BANDEIRA DE MELLO Curso de Direito Administrativo. 27ª ed, rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros, 1993.

BORGES, Maria Cecília Mendes, no estudo científico "Editais de Concursos Públicos e seus elementos Padrões diante dos princípios constitucionais" In *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Jan., fev., mar 2009. v. 70, n. 1, ano XXVII, pp. VVV. Disponível em <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/391.pdf>, acesso em 11/05/2013.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 6.944, de 21 de agosto de 2009. Estabelece medidas organizacionais para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, dispõe sobre normas gerais relativas a concursos públicos, organiza sob a forma de sistema as atividades de organização e inovação institucional do Governo Federal, e dá outras providências.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CRETELLA JUNIOR, José. Comentários à Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Forense Universitária, v. 4, 1991.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2002.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. "20 anos da Constituição de 1988: A Evolução da Jurisdição Constitucional no Brasil" In FERREIRA, Fernando Galvão de Andréa; GALVÃO, Paulo Braga (org). *Direito Contemporâneo: Estudos em Homenagem a Sérgio de Andréa Ferreira*. Rio de Janeiro, De Andréa & Morgado Edites, 2008, pp – 123-173.

FORTINI, Cristiana; VIEIRA, Virginia Kirchmeyer. "Ponderações sobre a prova de títulos nos concursos públicos" in *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Edição Especial — ano XXVIII. Disponível em: <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/925.pdf>. Acesso em 14/05/2013.

GADAMER, Hans-Georg *Verdad y Método*. Vol. I. Tradujeron Ana Agud Aparicio y Rafael de Agapito. 11a. ed. Salamanca: Ediciones Sígueme, 2005.

GASPARIRI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 15ª ed. atualizada por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. In MOTTA, Fabrício (Coord.). *Concurso Público e Constituição*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. "Fundamentação e Normatividade dos Direitos Fundamentais: Uma reconstrução Teórica à Luz do Princípio Democrático" In *A Nova Interpretação Constitucional*. BARROSO, Luís Roberto (org). Rio de Janeiro: Renovar, 2006, pp. 285-325.

STRECK, Lenio. "Hermenêutica e Concretização dos Direitos Fundamentais-Sociais no Brasil". In *A Constitucionalização do Direito: A Constituição como Locus da Hermenêutica Jurídica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, pp. 03-41.

## SITES ACESSADOS

<http://portal.trf1.jus.br/>

<http://revista.tce.mg.gov.br>

<http://revista.tce.mg.gov.br/>

<http://stj.jus.br/>

<http://trf2.jus.br/>

<http://www.jb.com.br>

<http://www.prsp.mpf.gov.br/>

<http://www.stf.jus.br>

<http://www.trf5.jus.br/>

<http://www2.trf4.jus.br/trf4/>

**Armando Hayassy** | ahayassy@uol.com.br

Mestre e Doutor em Odontologia – Diretor Geral das Faculdades São José

**Ana Beatriz Vieira Moerbeck**

Cirurgiã-Dentista - Faculdades São José

## **RESUMO**

Este trabalho tem como objetivo possibilitar aos acadêmicos de odontologia das Faculdades São José, uma vivência concreta do SUS, através da integração ensino-serviço que busca uma aproximação com a realidade socioeconômico-cultural, formando conceitos, não apenas clínicos, que se traduzem na realidade enfrentada pelos futuros Cirurgiões Dentistas, que irão compor os diferentes cenários da saúde no Brasil e verificar as contribuições que práticas extramuros podem ocasionar à formação destes profissionais. O trabalho se traduz na implementação de um projeto piloto do Internato Rural do curso de Odontologia das Faculdades São José. A metodologia utilizada foi o método de tutoria acadêmica e preceptoria, onde o grupo formado por 5 acadêmicos do 8º período do curso de Odontologia das Faculdades São José e 2 professores, também da Faculdade, como tutores. A preceptoria foi feita por dois Cirurgiões Dentistas dos PSF de Lumiar e São Pedro da Serra. O período de trabalho de campo preliminar foi de 5 dias e se passou em dois distritos da Cidade de Nova Friburgo: Lumiar e São Pedro da Serra. O trabalho de promoção e educação para saúde e prevenção foi feito em escolas locais, onde apenas crianças eram atendidas. A avaliação do trabalho foi feita através de relatórios escritos diariamente e ao final da experiência pelo grupo. Pode concluir que a inserção dos acadêmicos em diferentes realidades estimula-os a planejar sua intervenção, fazendo com que o planejamento seja o principal foco, para que possam fazer o gerenciamento dos serviços de forma a priorizar os níveis de atendimento mais necessários. Em suma, o Internato Rural contribui para a formação de um profissional menos especialista, preocupado com a saúde de um coletivo, disposto a lidar com dificuldades de diferentes realidades, planejando sempre a melhor intervenção para cada necessidade, mantendo a igualdade de assistência à saúde.

**Palavras-Chave:** Saúde da Família, Extensão Universitária, Promoção de Saúde Bucal

## ABSTRACT

This paper aims to enable dental students of FSJ a concrete experience of the public health system, through the integration of teaching and service that seeks a rapprochement with the socioeconomic and cultural reality, forming concepts, not just clinical, which translate into reality faced by future dentists, who will compose the different scenarios of health in Brazil and check the contributions extramural practices can lead to the formation of these professionals. The work is reflected in the implementation of a pilot project of the Rural Internship of Dental Colleges of FSJ. The methodology used was the method of academic mentoring and preceptorship, where the group of five students from the 8th period of Dental FSJ and two teachers, the School also as tutors. The preceptorship was made by the dentists of PSF Lumiar and São Pedro da Serra. The period of preliminary fieldwork was 5 days and passed in two districts of the city of Nova Friburgo: Lumiar and São Pedro da Serra. The work of promotion and health education and prevention was done in local schools, where only children were met. Job evaluation was made through written reports daily and at the end of the experiment by the group. Can conclude that the inclusion of academics in different realities encourages them to plan their intervention, making the planning is the main focus, so they can make the management of services in order to prioritize service levels needed most. In short, the Rural Internship contributes to the formation of a professional expert least, concerned about the health of a team, willing to deal with difficulties in different realities, always planning the best intervention for every need, keeping equal health care.

**Keywords:** Family Health, University Extension, Promotion of Oral Health

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa salientar a importância das atividades extramurais, sobretudo o Internato Rural, na formação de profissionais mais generalistas, compromissados com a promoção e prevenção de saúde bucal, preparados para o mercado de trabalho.

Um novo modelo de saúde surge após a reforma sanitária e através da implementação das diretrizes do SUS, onde o modo de produzir serviços e práticas de saúde, antes centrado em diagnósticos e tratamento, passa à prevenção, promoção de saúde e limitação do dano<sup>1</sup>. Com este novo modelo de saúde cresce a necessidade de se obter recursos humanos preparados e habilitados a estes novos parâmetros, conforme preconizado nas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) da área da saúde.

As DCN são parâmetros que orientam a elaboração curricular e, obrigatoriamente, devem ser adotadas por toda e qualquer instituição de ensino superior<sup>2</sup>.

A Constituição Federal Brasileira, artigo 200, incisos III e IV regulamenta:

*“Compete à gestão do Sistema Único de Saúde o ordenamento da formação de recursos humanos da área da saúde, bem como o incremento, na sua área de atuação, do desenvolvimento científico e tecnológico.”*

Porém, mesmo com as críticas e modificações aos modelos tradicionais de formação profissional em vários campos da saúde, a odontologia ficou em defasagem, principalmente em comparação à medicina e enfermagem, exigindo um esforço maior para que ocorra a total integração da odontologia ao novo contexto de ação multiprofissional e interdisciplinar, através da formação de profissionais com perfil para tanto.

Assim, se fez necessária a reforma curricular da odontologia. As DCN da odontologia equivalem ao desenvolvimento do curso e são baseadas em sugestões e dados da Organização Mundial de Saúde (OMS) e do Grupo de Estudos sobre Ensino de Odontologia do Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior (Nupes).

Ficou estabelecido que o graduando de odontologia devesse saber captar dados, interpretar e analisá-los, diagnosticar, raciocinar logicamente, promover saúde e prevenção, se comunicar com pacientes de forma a fazê-los entender, manter a ética profissional, trabalhar interdisciplinarmente, planejar e administrar serviços de saúde coletiva.

Apontando-se estes fatos, se conclui que as atividades extramuros aparecem como uma opção viável a estas questões. Diversos cursos de saúde têm utilizado esta prática com sucesso entre os graduandos sendo extremamente eficaz por permitir uma modificação no cenário de ensino e de aprendizagem e também por colocá-lo em contato direto com as diferentes comunidades. Este contato favorece o aprendizado e o compromisso com a promoção de saúde das populações.

Entre as práticas extramuros, como por exemplo o Internato Rural, onde os acadêmicos são levados a uma comunidade com necessidades de atenção em saúde e analisam suas condições de vida e saúde, elaboram sua forma de trabalho e atuam buscando melhorias, promovendo saúde e qualidade de vida.

Esta atividade permite que os acadêmicos adquiram agilidade no trabalho pela grande demanda de atendimentos, desenvolvendo autoconfiança e senso crítico, pois suas decisões precisam ser tomadas e não há o auxílio constante de professores. Permite ainda o exercício das relações interpessoais pelo convívio com outros acadêmicos, pacientes e outros profissionais de saúde dos serviços locais, acarretando a troca de experiências e o contato com outras realidades socioeconômicas e culturais, desenvolvendo consciência cidadã e profissional.

A prática do IR não só traz benefícios aos acadêmicos, como também à população assistida, uma vez que nem sempre o serviço público atende às necessidades das comunidades.

## **METODOLOGIA**

O trabalho se traduz na elaboração de um projeto piloto para a implementação de um Internato Rural do curso de Odontologia das Faculdades São José. Foi utilizado o método de tutoria acadêmica e preceptoria na realização do projeto piloto elaborado.

A realização do projeto piloto se deu com a seleção de outros acadêmicos de Odontologia para o trabalho de campo preliminar. Contou-se com a colaboração de quatro acadêmicos, sendo todos do 8º período, e dois professores preceptores. Em um primeiro momento, houve o contato com o Secretário de Saúde do Município de Nova Friburgo, onde foi concedida a autorização para a realização do projeto. Foi realizada uma reunião com os Cirurgiões Dentistas dos PSF de Lumiar e São Pedro da Serra e as diretoras das escolas onde seriam realizado o projeto e o grupo de acadêmicos com os professores orientadores. A finalidade deste encontro foi apresentar e discutir o projeto, ajustar o cronograma de atividades e foi feita a entrega do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para que as diretoras das escolas entregassem aos responsáveis das crianças.

O grupo de acadêmicos passou por treinamento em sala de aula onde se informaram sobre as metodologias a serem utilizadas (Educação para saúde, levantamento epidemiológico e TRA) e foi feito a calibração entre os examinadores.

A realização das atividades de campo contou com a permanência in loco por cinco dias consecutivos do grupo.

Ao final do projeto foi realizada uma reunião entre a equipe com o objetivo de analisar, discutir e tabular os dados colhidos.

Os resultados da experiência foram obtidos através de uma análise do trabalho realizado e de relatórios feitos pelo grupo de acadêmicos onde descreviam a experiência pessoal.

## REVISÃO DE LITERATURA

Atividades extramuros são atividades pedagógicas que ocorrem fora das dependências da instituição de ensino.

Os acadêmicos são expostos a uma nova realidade e convivem com pessoas com outros estilos de vida.

A execução destas atividades traz a possibilidade de os alunos conhecerem o funcionamento e a estrutura dos serviços públicos de saúde e a compreensão das políticas de saúde bucal vigentes.

A formação dos profissionais que irão ingressar e fazer parte do sistema de saúde é grande parte responsabilidade da Instituição de Ensino Superior. Por isso foi de extrema importância a reforma curricular dos cursos de graduação em saúde.

Para que os acadêmicos tomassem conhecimento da realidade social ao qual estão inseridos foi integrado ao currículo dos cursos de odontologia os estágios supervisionados, atividades extramuros e clínicas integradas.

Apesar das diretrizes curriculares nacionais apontarem para uma formação humanista e generalista, a maioria das instituições de Ensino Superior ainda possui seus currículos voltados à prática privada, formando profissionais incompatíveis com o atual modelo.

A Universidade Paulista, Campus Vargas de Ribeirão Preto realizou um projeto de atividades extramuros integrando os vários cursos de saúde. Alunos de todos os períodos dos cursos de saúde participaram. Foram feitas parcerias com a prefeitura e com empresas privadas. Os alunos realizaram práticas de educação para a saúde, diagnóstico de patologias e encaminhamentos para as clínicas de tratamento da instituição. Houve uma preparação dos alunos antes de saírem à campo. As atividades ocorreram em stands montados em praças de pedágio ou em praças públicas, em ônibus itinerante, equipados com consultório dentário e pias de escovódromo. A avaliação do trabalho realizado foi mensurada pela satisfação ou insatisfação dos alunos com o mesmo. Como resultados, o trabalho obteve um bom entrosamento e sincronia entre as etapas do trabalho, despertou o interesse entre os acadêmicos uns pelas áreas dos outros. Também se notou profunda sensibilização com os problemas relatados pela população atendida. A totalidade dos alunos participantes demonstrou satisfação com o trabalho realizado e expressou o desejo de participarem novamente desse tipo de atividade.

A Faculdade de Odontologia de Araçatuba – UNESP realizou um trabalho cujo objetivo foi avaliar a importância do Serviço Extramuros Odontológico na formação profissional, sob a ótica dos acadêmicos. Foi firmado convênio de Assistência Odontológica entre a Prefeitura Municipal de Araçatuba e a Faculdade de Farmácia e Odontologia, onde foi criado o Serviço Odontológico Rural (SOR), posteriormente, se criou o Serviço Odontológico Urbano (SOU). Estes tiveram por objetivo prestar serviços de acordo com as necessidades e prioridades da população carente. A grande maioria dos alunos relatou satisfação com a experiência vivenciada. Um dos aspectos positivos relatados foi o crescimento da consciência preventiva e educativa, encobrindo a cirúrgico-restauradora. Este estudo concluiu que os alunos que participaram, se sensibilizaram com a realidade social a que foram expostos, consistindo em enorme contribuição para formação profissional deles, transformando-os em profissionais comprometidos com a saúde bucal no âmbito coletivo.

Diversos trabalhos mostram que as atividades extramuros vêm sendo aplicadas com sucesso nos cursos de odontologia.

A humanização do profissional pode ser alcançada com o contato do acadêmico com as comunidades carentes, favorecendo o exercício da cidadania. Além disso, esse tipo de atividade motiva alunos e professores, possibilitando a troca de informações e experiências.

*“Constituir perfil acadêmico e profissional com competências, habilidades e conteúdos contemporâneos, bem como, para atuarem, com qualidade e resolutividade no Sistema Único de Saúde.”*

Os alunos que forem inseridos em atividades extramuros que contemplem todas as habilidades e competências necessárias aos profissionais de saúde, serão formados e melhor preparados para atuarem no mercado de trabalho, sobretudo no serviço público de saúde, por terem sido expostos às diferentes realidades socioeconômicas e culturais, pela possibilidade do convívio, pela concepção de uma consciência social, pelo trabalho em equipe, capacidade de gerir e de resolver conflitos, testadas nesse tipo de atividade.

O Internato Rural (IR) é uma prática acadêmica extramuros, onde alunos encontram a possibilidade de vivenciar os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde- o SUS.

A Faculdade de Odontologia do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) realizou um trabalho de Internato Rural, no período de 1988 a 1993, como parte de um projeto de socialização dos alunos da graduação. Esta atividade ocorreu como forma de estágio supervisionado durante 3 meses seqüenciais. Os acadêmicos atuavam em unidades de saúde da rede pública, nos serviços odontológicos. Essas atividades foram iniciadas nos municípios de Natividade e São Fidelis, estado do Rio de Janeiro. Seus objetivos eram oferecer aos alunos a oportunidade de compreender as causas dos processos saúde-doença no contexto em questão, observar e melhorar a prática assistencial dos serviços odontológicos, trabalharem a multidisciplinaridade, trabalhar dentro dos preceitos dos SUS. Foi realizado convênio entre a universidade e as prefeituras interessadas no projeto. Os estudantes permaneciam residindo por 3 meses nos locais dos estágios e tinham uma jornada de trabalho de 8 horas diárias. Eram realizadas avaliações contínuas dos estagiários pelas equipes da secretaria municipal de saúde e da Faculdade de Odontologia. Também eram pedidos relatórios aos acadêmicos ao final de cada período, onde os principais pontos positivos destacados foram aquisição de agilidade no trabalho, autoconfiança e senso crítico, relações pessoais aprimoradas, troca de experiências e informações, consciência social, tornando claro a importância que práticas como esta, podem ter no processo de formação de um profissional humanista e generalista.

Um estudo similar foi feito pela Universidade Federal de Minas Gerais, que analisa influência da experiência do IR na formação dos estudantes de odontologia da UFMG.

Um grupo constituído por 15 estudantes voluntários do último período do curso de Odontologia da UFMG, que participaram do IR, foi escolhido como grupo focal. Foram estudadas reuniões de discussões do grupo focal em dois momentos, o primeiro anterior à realização do IR, tendo como alvo questões sobre saúde, doença, serviço público e expectativas quanto ao IR. Ao término da prática foi realizado o segundo encontro, onde se discutiu questões como as experiências vividas, as mudanças ocorridas e serviço público de saúde. Todos os estudantes participaram dos dois momentos. Durante o estudo se percebeu que o IR é sentido pelos estudantes como um momento de grandes transformações. Declaram-se mais seguros e melhor preparados para a vida. Surpreenderam-se com o funcionamento do serviço público de saúde, despertaram para um atendimento pautado no acolhimento ao paciente e na saúde como um todo.

Diversas Faculdades Brasileiras adotam práticas extramuros, em especial o Internato Rural nos cursos de Odontologia. Os estudos realizados demonstram o sucesso desta prática e as inúmeras contribuições para a formação do profissional de perfil generalista, voltado para a saúde coletiva.

Essas atividades permitem que os alunos obtenham conhecimento a respeito do funcionamento dos serviços públicos de saúde, participem do atendimento à população, compreendam como é e no que consistem as políticas de saúde bucal e entendam seu papel, enquanto Cirurgião Dentista.

## REALIZAÇÃO DO PROJETO PILOTO DE INTERNATO RURAL

Com a necessidade de enquadrar às necessidades de formação de profissionais cada vez mais comprometidos com os princípios e diretrizes do SUS, se elaborou um projeto piloto para o IR do curso de Odontologia das Faculdades São José (FSJ).

O grupo de voluntários é constituído por cinco alunos do 8º período do curso de Odontologia das FSJ, sendo três do sexo feminino e dois do sexo masculino, com idade média entre 20 e 24 anos.

O IR foi realizado em Lumiar e São Pedro da Serra, distritos da cidade de Nova Friburgo, estado do Rio de Janeiro, no período de 9 à 13 de novembro de 2009, totalizando 5 dias. Os alunos permaneceram morando no local do IR, durante o piloto.

Foi realizada uma visita precedente ao IR, onde o grupo, juntamente com um dos professores orientadores, se reuniram com diretores dos colégios a serem visitados e Cirurgiões Dentistas dos Postos de Saúde da Família (PSF) de Lumiar e São Pedro da Serra, onde se obtiveram dados como número de crianças, locais a serem visitados. Também foi discutido um cronograma para o projeto, bem como materiais necessários. Os termos de Consentimento Livre e Esclarecido foram entregues às diretoras das escolas, para que fossem assinados pelos responsáveis das crianças que participariam das atividades.

As atividades realizadas foram educação para saúde, escovação supervisionada, levantamento epidemiológico através de exames clínicos, aplicação tópica de fluoretos, Tratamento Restaurador Atraumático (TRA), atendimento Odontológico nos PSF e encaminhamento aos serviços Odontológicos.

O trabalho restringiu-se aos alunos das escolas visitadas, exceto as atividades nos PSF, onde foi realizado atendimento de rotina, com pacientes já agendados pelos Cirurgiões Dentistas responsáveis pelo serviço odontológico.

### Descrição do projeto:

1º dia - Manhã: O grupo de alunos acompanhado de um professor realizou visita à Escola Municipal Boa Esperança, onde 19 crianças participaram de atividades de educação para saúde, escovação supervisionada e passaram por exame clínico, para levantamento epidemiológico, sendo separados os casos com necessidades de TRA e os casos com necessidades restauradoras, endodônticas ou ortodônticas para encaminhamento ao serviço de saúde.





Após visita à Escola Municipal Boa esperança, o mesmo grupo foi à Escola Municipal de Cascata, onde 13 alunos participaram de atividades de educação para saúde, escovação supervisionada e passaram por exame clínico, para levantamento epidemiológico. Devido a distância desta escola, o TRA foi realizado no mesmo dia nas crianças com necessidades, sendo separados apenas os casos com necessidades restauradoras, endodônticas ou ortodônticas para encaminhamento ao serviço de saúde.



1º dia – Tarde: O grupo de alunos acompanhado de um professor realizou visita à Escola Municipal Boa Esperança, onde 13 crianças participaram de atividades de educação para saúde, escovação supervisionada e passaram por exame clínico, para levantamento epidemiológico, sendo separados os casos com necessidades de TRA e os casos com necessidades restauradoras, endodônticas ou ortodônticas para encaminhamento ao serviço de saúde.



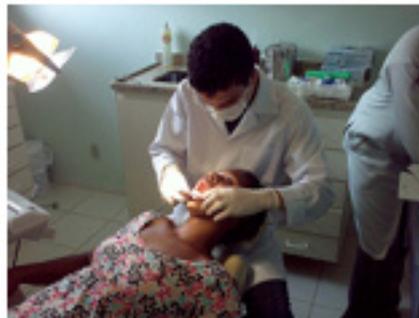
2º dia – Manhã: O grupo de alunos acompanhado de um professor realizou visita à Escola Municipal São Pedro da Serra, onde 16 crianças participaram de atividades de educação para saúde, escovação supervisionada e passaram por exame clínico, para levantamento epidemiológico, sendo separados os casos com necessidades de TRA e os casos com necessidades restauradoras, endodônticas ou ortodônticas para encaminhamento ao serviço de saúde.



2º dia – Tarde: O grupo de alunos acompanhado de um professor realizou visita à Escola Municipal São Pedro da Serra, onde 22 crianças participaram de atividades de educação para saúde, escovação supervisionada e passaram por exame clínico, para levantamento epidemiológico, sendo separados os casos com necessidades de TRA e os casos com necessidades restauradoras, endodônticas ou ortodônticas para encaminhamento ao serviço de saúde.



3º dia – Manhã: Os alunos se dividiram em 2 grupos A e B, sendo o grupo A composto por 2 alunos e o grupo B composto por 3. O grupo A prestou atendimento odontológico no PSF de São Pedro da Serra, enquanto o grupo B prestou atendimento odontológico no PSF de Lumiar.



3º dia – Tarde: Os alunos se dividiram em 2 grupos A e B, sendo o grupo A composto por 2 alunos e o grupo B composto por 3. O grupo A prestou atendimento odontológico no PSF de Lumiar, enquanto o grupo B prestou atendimento odontológico no PSF de São Pedro da Serra.



4º dia – Manhã: O grupo de 5 alunos realizou escovação supervisionada em 19 alunos da Escola Municipal Boa Esperança e realizou TRA em 06 crianças.



4º dia – Tarde: O grupo de 5 alunos acompanhado de 1 professor realizou escovação supervisionada em 13 alunos da Escola Municipal Boa Esperança e realizou TRA em 07 crianças.



5º dia – Manhã: O grupo de 5 alunos acompanhado de 1 professor realizou escovação supervisionada em 39 alunos da Escola Municipal São Pedro da Serra e realizou TRA em 11 crianças.



5º dia – Tarde: Discussão de resultados entre os alunos e professores participantes.

A atenção voltada às crianças foi uma escolha, pois este grupo tem sido uma clássica prioridade em odontologia por fatores relevantes como o surgimento da dentição permanente gradualmente, o esmalte menos resistente, por se encontrar em fase final de formação, a possibilidade de inserir medidas preventivas de caráter coletivo, as escolas como sendo um ambiente propício à absorção de novos conhecimentos, entre eles a educação para saúde, a utilização das instalações das escolas para o atendimento.

Além disso, um levantamento epidemiológico realizado em 1986, pelo Ministério da Saúde revela altos índices de cárie dental entre crianças brasileiras, revelando as mais altas, médias de dentes cariados, perdidos e obturados (CPOD) do mundo. Dado que também pode explicar as altas taxas de edentulismo na idade adulta.

## RESULTADOS

As três escolas visitadas se encontravam em localizações diferentes.

A Escola Municipal São Pedro da Serra, ficava situada bem no centro do Distrito de São Pedro da Serra, tendo o PSF localizado bem em frente. As instalações desta escola eram novas, o colégio dispunha de laboratório de informática com 6 computadores, sem acesso à internet, salas de aula com ventiladores, iluminação, lousas, banheiros amplos com espelhos. Dispunha também quadra poliesportiva onde os alunos passam a hora do recreio. A merenda era fornecida pela escola, porém muitos dos alunos levavam seu próprio lanche, onde foi observado que a maioria comia biscoitos recheados durante o lanche. Cada série era separada em uma sala de aula e contava com um professor específico para cada uma das salas.



A Escola Municipal Boa Esperança, ficava localizada na Zona Rural do Distrito de Lumiar. As ruas que davam acesso à escola não eram asfaltadas, e não há um posto de saúde com serviço odontológico próximo. As instalações da escola eram precárias, se restringindo a 2 banheiros pequenos, sem espelho, uma sala onde funciona a dispensa e a copa e uma sala de aula, sem ventilação e mal iluminada. A merenda é fornecida pela Escola e não foi observado crianças com biscoitos ou guloseimas na hora da refeição. A escola é multiseriada, ou seja, existe apenas uma turma onde um professor ensina simultaneamente a todos os alunos de idades e séries diferentes.

A Escola Municipal de Cascata é, de todas as visitadas, a de pior acesso e mais distante dos serviços de saúde. As instalações da escola eram precárias, se restringindo a 2 banheiros pequenos, sem espelho, uma sala onde funciona a dispensa e a copa e uma sala de aula, sem ventilação e mal iluminada. A merenda é fornecida pela Escola e não foi observado crianças com biscoitos ou guloseimas na hora da refeição. A escola é multiseriada, ou seja, existe apenas uma turma onde um professor ensina simultaneamente a todos os alunos de idades e séries diferentes.

No total da experiência foram assistidas 79 crianças, divididas entre meninos e meninas com idades entre 4 e 14 anos.

Na Escola Municipal São Pedro da Serra foi assistido o total de 39 crianças de 6 a 13 anos. Todos os alunos examinados apresentaram o termo de consentimento livre e esclarecido assinado pelos respectivos responsáveis, autorizando-os a participar do projeto.

Entre as 39 crianças onze (11) necessitavam de TRA, que foi realizado pela equipe do projeto nas dependências da escola. Apenas três dos 39 alunos necessitavam de encaminhamento ao serviço odontológico para tratamento restaurador, periodontal ou endodôntico. E 13 crianças apresentaram um CPOD igual à zero, tendo este índice variado entre zero e 10. O CPOD médio da Escola Municipal São Pedro da Serra foi 2,71.

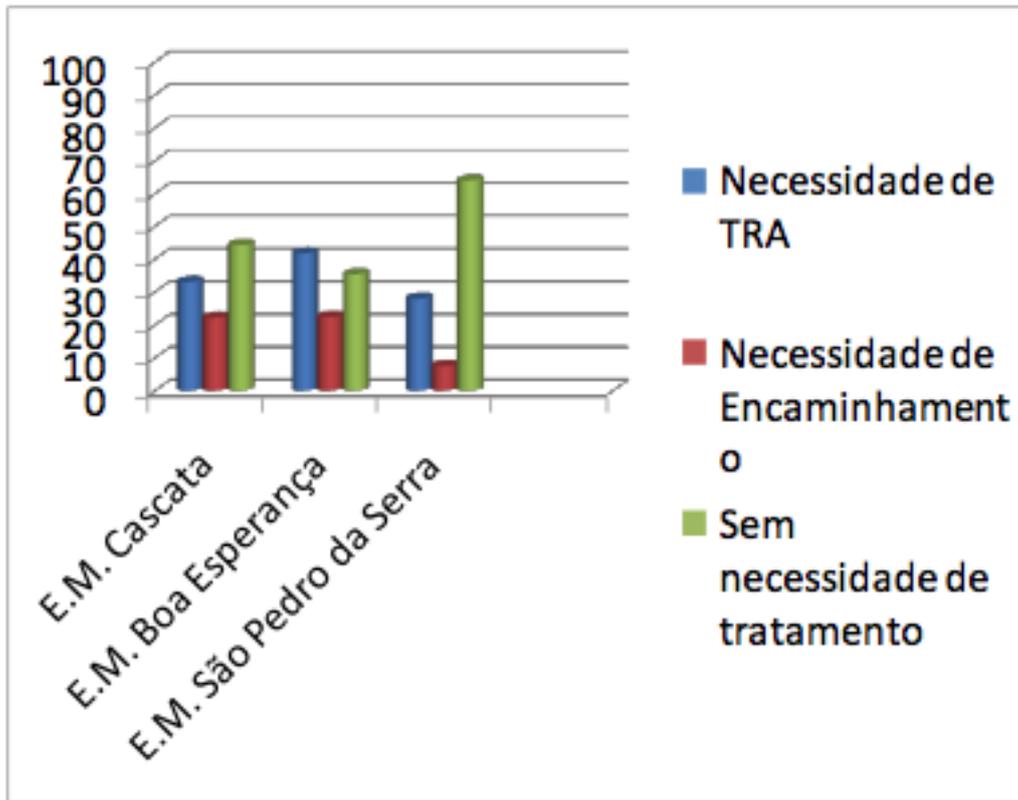
Na Escola Municipal Boa Esperança foi assistido o total de 31 crianças de 6 a 14 anos. Todos os alunos examinados apresentaram o termo de consentimento livre e esclarecido assinado pelos respectivos responsáveis, autorizando-os a participar do projeto.

Entre as 31 crianças 13 necessitavam de TRA, que foi realizado pela equipe do projeto nas dependências da escola. Sete entre os 31 alunos necessitavam de encaminhamento ao serviço odontológico para tratamento restaurador, periodontal, cirúrgico ou endodôntico. Oito entre as 31 crianças apresentaram um CPOD igual à zero, tendo este índice variado entre zero e 14. O CPOD médio da Escola Municipal Boa Esperança foi 3,64.

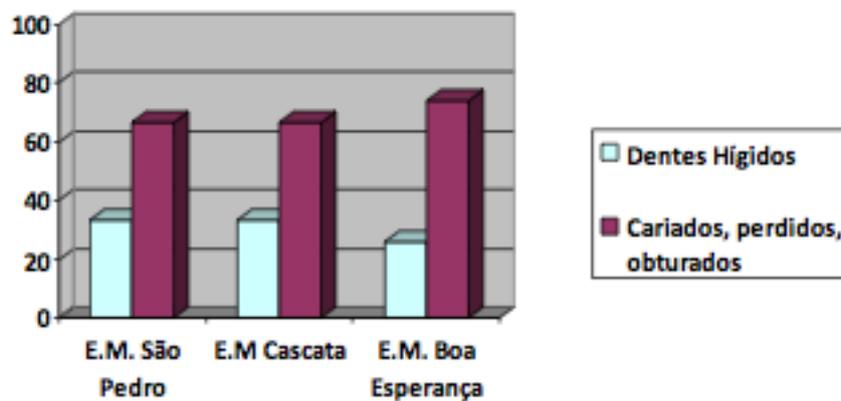
Na Escola Municipal de Cascata foi assistido o total de 09 crianças de 4 a 11 anos. Todos os alunos examinados apresentaram o termo de consentimento livre e esclarecido assinado pelos respectivos responsáveis, autorizando-os a participar do projeto.

Entre as nove crianças examinadas, três necessitavam de TRA, que foi realizado pela equipe do projeto nas dependências da escola. Apenas duas necessitavam de encaminhamento ao serviço odontológico para tratamento restaurador, periodontal, cirúrgico ou endodôntico. Três apresentaram um CPOD igual à zero, tendo este índice variado entre zero e 09. O CPOD médio da Escola Municipal de Cascata foi 2,71.

O gráfico abaixo mostra o quadro comparativo da situação de saúde bucal das crianças das 3 escolas visitadas:



O gráfico abaixo compara o percentual de crianças que apresentaram um CPOD igual a zero e o percentual de crianças que possuem elementos cariados, perdidos ou obturados:



Foi constatado que 43% dos dentes perdidos correspondem aos primeiros molares permanentes.

Foi realizada aplicação de flúor tópico em todas as crianças examinadas, pois esses distritos não contam com água de abastecimento, ficando sem acesso à água fluoretada.

O maior CPOD médio corresponde à Escola Municipal de Boa esperança.

As Escolas Municipais de São Pedro da Serra e Cascata obtiveram as mesmas médias, mesmo vivenciando realidades um pouco distintas.

## **CONCLUSÕES**

O maior CPOD médio corresponde à Escola Municipal de Boa esperança.

Os acadêmicos de Odontologia das Faculdades São José avaliaram a experiência através de relatórios onde cada um citava os pontos positivos e negativos do IR e as contribuições pessoais e profissionais.

Assim, todos os acadêmicos citaram como ponto positivo a participação das crianças, que foram extremamente cooperativas, a cooperação das professoras das Escolas visitadas. Os pontos negativos foram o tempo curto para a realização de todo o trabalho, a ficha clínica que precisa sofrer algumas modificações para facilitar o entendimento.

Como crescimento pessoal e profissional foi citado a possibilidade de conhecer um novo meio socioeconômico e cultural, agilidade, o senso crítico e senso de planejamento.

Quando questionados se gostariam de realizar mais uma vez o projeto do IR, o sim foi unânime.

Como principal ponto negativo se deve citar o fato de não ter sido realizado uma reunião prévia com os responsáveis pelas crianças, assim, muitos pais ficariam cientes do trabalho exato a ser realizado e mais crianças seriam autorizadas a participar do projeto.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Índices próximos nas Escolas Municipais de Cascata e São Pedro da Serra ressaltam a importância da alimentação na manutenção da saúde bucal. Mesmo sem acesso aos serviços odontológicos, as crianças de Cascata não têm o hábito de comer guloseimas e alimentos ricos em carboidratos, como as crianças de São Pedro da Serra, que apesar de terem acesso ao PSF, seguem uma dieta menos natural.

No que diz respeito à não ingestão de água fluoretada, campanhas de prevenção e educação para saúde devem ocorrer rotineiramente, as crianças que pertencem ao grupo de risco da prevalência de carie devem ser acompanhadas de perto para evitar o surgimento de novas lesões e limitar os danos causados.

Quanto ao grupo participante, na reunião final do trabalho, que tinha como objetivo discutir a experiência do IR, os alunos se mostraram motivados a participar de outros trabalhos semelhantes. O Grupo elogiou a experiência e pontos positivos foram temas muito abordados. Entre eles:

- A convivência com professores fora da instituição;
  - A liberdade para planejar e tomar decisões;
  - A experiência do atendimento em um serviço público de uma cidade diferente do ambiente em que costumam trabalhar;
  - O crescimento pessoal, por estarem longe de casa e terem todas as obrigações diárias de uma família;
  - A humanização, pois todos eles se mostraram sensibilizados com os problemas enfrentados pela população e muitos deles manifestaram o desejo de poder contribuir mais.
- As práticas extramurais colaboram de forma significativa para a formação de um profissional generalista, preparado para lidar com o mercado de trabalho e atendendo as necessidades do universo em que irá atuar. Este trabalho não tem o objetivo de esgotar o tema abordado e sim, salientar a importância de trabalhos de prevenção para as populações rurais, em como a importância de atividades como o IR na formação dos profissionais da Saúde.

## REFERÊNCIAS

1. Nelson RS. A Reforma Sanitária e o SUS: Tendências e Desafios Após 20 Anos. Rev. Saúde em Debate 2008; 33(81): 1-17.
2. Maria CM, Léo K. Mudanças nos Cursos de Odontologia e a Interação com o SUS. Revista da ABENO 2003; 4(1): 17-2.
3. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
4. Paraná. Escola de Saúde Pública. Programa de Incentivo a Mudanças nos Cursos de Medicina, Odontologia, Enfermagem e Farmácia do Estado do Paraná. Disponível em: URL: <http://www.redeunida.org.br/prosaudepr.asp>.
5. Antonio CPC. Odontologia- Avaliação dos Cursos de Graduação e Conceitos Obtidos no Exame Nacional de Cursos de 1998. Nupes 1999.
6. Antonio CPC. Reforma Curricular da Odontologia. 1ª Ed. São Paulo (SP); 2008.
7. Marlei ASG, Eduardo LB, Júlio CES, José AJM, Nicolau T, Antonio CPC. Atividades Extramuros como Estratégia Viável no Processo Ensino-Aprendizagem. Revista da ABENO 2006 janeiro/junho; 6(1): 66-9.
8. Branca HO. Internato Rural em Odontologia no Rio de Janeiro, Brasil. Rev Panam Salud Publica 1998; 4(2): 121-25.
9. Conselho Nacional de Educação, Câmara de Educação Superior. Resolução CNE/ CES 3/2002. Diário Oficial da União, Brasília, 4 de março de 2002. Seção 1.
10. Sérgio CW. A Construção do Paradigma de Saúde – Um Desafio para as Novas Gerações. Em: Léo K. ABOPREV – Promoção de Saúde Bucal. 3ª Ed. São Paulo; 2003. P. 1-23.
11. Suzely ASM, Nemre AS, Cléa ASG, Livia GZ, Janaína FF, Josilene AA. Serviço Extramuro Odontológico: Impacto na Formação Profissional. Pesq Bras Odontoped Clin Integr 2004 jan/ abr; 1(4): 53-7.
12. Dockhorn DMC, Hahn MAS. A Formação de Cirurgiões Dentistas para a Odontologia do Próximo século: O Papel da Disciplina de Odontologia social. Ver Odonto Ciência 1992 dezembro; 14(7): 177-86.

13. Bus PM. Os Impasses Atuais no Desenvolvimento do SUS e a Importância dos Profissionais da Saúde. *Olho Mágico* 2002 jan./abr.; 1(9): 5-12.
14. Moreira BW, Tumang AJ, Oliveira SP. Participação de Estudantes de Odontologia em Programas de Integração Docente-assistencial. *RBO* 1985 julho/agosto; 4(42): 30-6.
15. Steck M, Batista MCV. Odontologia no Programa Saúde da Família: Sinônimo de Cidadania. *Faculdades Unificadas da Fundação Educacional de Barretos* 2003. Disponível em: URL: <http://www.sinog.com.br>.
16. Brasil. Ministério da Saúde. Políticas de formação e Desenvolvimento para o SUS: Caminhos para a Educação Permanente em Saúde 2004. Disponível em: URL: [http://www.portalsaude.gov.br/saude/arquivos/pdf/pol\\_formacao\\_desenv.pdf](http://www.portalsaude.gov.br/saude/arquivos/pdf/pol_formacao_desenv.pdf).
17. Delors J. Educação: um tesouro a descobrir. 8ª Ed. São Paulo: Cortez; 2003. P 288.
18. Thalita TARS, Andréa MDV, Efigênia FF. O Internato Rural e a Formação de Estudantes do Curso de Odontologia da UFMG. *Interface- comunicação, saúde, educação* 2007 set/dez; 23(11): 451-66.
19. Beattie A. Knowledge and Control in Health Promotion: a test case for social policy and social theory. In: Gabe J, Calnan M, Bury M. (eds): *The sociology of health service*. London: Routledge; 1991. P 358-61.
20. Mônica SM, Carlos ASL, Andréa CP. Queremos dizer a mesma coisa quando falamos sobre promoção em saúde?. *Revista do CROMG* 2002 julho/agosto/setembro; 3(8): 184-90.
21. Denise SW, Fernanda P, Franciele AL. Tratamento Restaurador Atraumático: Estudo da sua Aplicabilidade em Escolares de Tangará/ SC. *Pesq Bras Odontoped Clin integr* 2003 julho/dezembro; 2(3): 09-13.
22. Frencken J. Proyecto de Atención de Salud Bucal para Refugiados. *Dental Word* 1992; 2: 20-1.
23. Ian MV, Renata LL, Maria TA, Maria FLN, Paulo ASF. O Cimento de Ionômero de Vidro na Odontologia. *Rev Saúde e Comunicação* 2006; 2(1): 75-84.
24. Carvalho RM. As Propriedades do Cimento de Ionômero de Vidro. *Revista de Dentística Restauradora* 1998; 19: 485-94.
25. Paulo CN. Cárie Dentária e Flúor: uma relação do século XX. *Ciencia e Saúde coletiva* 2000; 2: 381-92.
26. Cury JÁ. Flúor dos 8 aos 80?. Em: Bottino MA, Feller C. *Atualização na Clínica Odontológica*. Artes Médicas. P. 357-82.
27. Vítor GP. Programação em Saúde Bucal. Em: Vítor GP. *Saúde Bucal Coletiva*. 4ª Ed. São Paulo; 2000. P. 99-127.
28. Brasil. Ministério da Saúde. Levantamento Epidemiológico em Saúde Bucal. 1986. Brasília: Centro de Documentação do Ministério da Saúde, 1988.



# APLICAÇÃO X EFICÁCIA: AVALIAÇÃO DOS EFEITOS DE TÉCNICAS CINESIOTERAPÊUTICAS NO TRATAMENTO DE PACIENTES COM DORES CRÔNICAS NA COLUNA VERTEBRAL

APPLICATION X EFFECTIVENESS: EVALUATION OF THE EFFECTS OF  
KINESIOTHERAPEUTIC TECHNIQUES IN THE TREATMENT OF PATIENTS WITH  
CHRONIC PAIN IN SPINE

---

**Ana Carolina de Carvalho Baptista**

**Juliana Pessanha de Freitas**

**Orientadora: Dr<sup>a</sup> Daniele Gouvêa von Haehling Lima**

## RESUMO

De acordo com estudos de 70 a 85% de todas as pessoas sofreram de dores nas costas. Nos dias atuais torna-se importante uma boa avaliação e diagnóstico dessas afecções para que possa ser traçado um bom plano de tratamento fisioterápico. Técnicas de cinesioterapia vêm sendo empregadas no tratamento fisioterápico. O método de Pilates torna-se eficaz no processo de reabilitação de pacientes, assim como o método de McKenzie. O objetivo deste estudo é verificar a importância destes métodos no tratamento de dores crônicas, para que posteriormente seja utilizado como fonte de estudo em outro projeto que será realizado na Clínica Escola de Fisioterapia das Faculdades São José no período do segundo semestre de 2013. Este trabalho visa uma revisão bibliográfica e para tal foram pesquisados 34 artigos de estudos de caso, dentre os quais foram selecionados 4 para discussão de sua eficácia no tratamento desta algia. Como conclusão deste pode-se observar que ambas as técnicas são eficazes no processo de tratamento e reabilitação de pacientes com dores crônicas, porém poucos são os relatos de tratamento de ambas as técnicas em uma mesma conduta fisioterapêutica.

**Palavras-Chave:** Dor crônica; Avaliação postural; Pilates; McKenzie;

## ABSTRACT

According to studies 70-85% of all people suffer from back pain. Nowadays it is important a good evaluation and diagnosis of these disorders in order to obtain a correct plan of physiotherapy treatment. Kinesis techniques have been employed in physical therapy. The Pilates method is effective in the rehabilitation process of patients, as well as the method of McKenzie. The objective of this study is to assess the importance of these methods in the treatment of chronic pain, that is subsequently used as a source of study in another project that will be conducted at the School of Physiotherapy of Colleges St. Joseph during the second half of 2013. This study aims at reviewing bibliographic and such articles were surveyed 34 case studies, among which 4 were selected for discussion of their effectiveness in treating this pain. As a conclusion of this can be seen that both techniques are effective in the process of treatment and rehabilitation of patients with chronic pain, but there are few reports of treatment of both techniques in the same practice of physical therapy.

**Keywords:** Chronic pain, postural evaluation, Pilates, McKenzie;

## INTRODUÇÃO

Devido a alterações externas ou patológicas ocorrem desequilíbrios posturais que levam a alterações músculo-esqueléticas, como por exemplo, o aumento ou a retificação das curvaturas fisiológicas da coluna vertebral, quando ocorre essa exacerbação das curvaturas as mesmas são denominadas como hipercifose ou hiperlordose. Também podem gerar um desvio na coluna no plano coronal, sendo este denominado como escoliose. Essa pode ser estrutural, neste caso se torna irreversível, ou pode ser funcional, sendo geralmente proveniente de má postura e reversível.

Em alguma época da vida, de 70 a 85% de todas as pessoas sofrerão dores nas costas. As dores crônicas da coluna vertebral devem ser tratadas como um problema de saúde pública, pois esta morbidade é uma das mais importantes causas de absenteísmo nos países desenvolvidos.

Esse quadro álgico pode levar a incapacidade funcional, sendo esta entendida como um impacto que as condições agudas e crônicas têm nas funções corporais e na habilidade de o indivíduo atuar de modo esperado e pessoalmente desejado na sociedade. A avaliação dessas algias é dada através de um modelo de funcionalidade e incapacidade humana, que permite que o fisioterapeuta trace o perfil de cada paciente, pois um grupo de pessoas pode apresentar a mesma patologia, mas o impacto e o agente causal serem diferentes, desta forma o tratamento para cada indivíduo será específico.

Antecedente ao tratamento deve ser realizado uma avaliação postural do paciente, que tem como principal objetivo avaliar as irregularidades ósseas que podem levar as alterações músculo-esqueléticas. A avaliação deve ser realizada com o mínimo de vestimenta possível, com uma parede branca ao fundo, podendo ser utilizado como aparelho auxiliar o simetrógrafo, esta será realizada em vista lateral, anterior e posterior. O paciente não deverá alterar sua postura, ou seja, ela deve ser mantida como de costume, para que o resultado seja fidedigno.

O uso de registro fotográfico também tem sido preconizado para avaliações posturais. Esse recurso pode ser um valioso registro das transformações posturais ao longo do tempo, pois é capaz de registrar transformações sutis e inter-relacionar diferentes partes do corpo que são difíceis de mensurar.

Porém nem todos os avaliadores dão continuidade a este procedimento durante o tratamento do paciente o que dificulta a avaliação do andamento do tratamento e a possível evolução do paciente.

Outro recurso utilizado é a fotogrametria computadorizada onde é retirada uma fotografia do paciente e posteriormente é colocada em um software de avaliação. Segundo a American Society of Photogrammetry, fotogrametria é "a arte, ciência e tecnologia de obtenção de informação confiável sobre objetos físicos e o meio ambiente através de imagens fotográficas e padrões de energia eletromagnética radiante e outras fontes". A fotogrametria na área médica, também é denominada bioestereometria, tem a finalidade de obter medidas da forma e das dimensões dos corpos ou de parte deles.

O avaliador deve tomar alguns cuidados ao realizar este procedimento, pois uma imagem com pouca iluminação, mal focalizada, com pouca resolução podem gerar problemas no momento da avaliação feita no computador.

Mediante as alterações que possam ser encontradas na fase de avaliação fisioterapêutica o profissional poderá prescrever a conduta com os exercícios para reabilitação cinética funcional do paciente. Através de exercícios cinesioterápicos conseguimos recuperar ou manter a funcionalidade das articulações através do movimento. O tratamento cinesioterapêutico nessa pesquisa será restrito a técnicas de McKenzie e Pilates.

O objetivo deste artigo é realizar uma pesquisa com outros trabalhos já publicados que comprovem a eficácia de tratamentos que utilizem o método de McKenzie e Pilates.

## MATERIAIS E MÉTODOS

O presente trabalho visa realizar uma revisão bibliográfica que antecede uma pesquisa que será realizada na Clínica Escola de Fisioterapia das Faculdades São José durante o período do segundo semestre de 2013 do mês de agosto a dezembro, sob supervisão da professora de estágio Daniele Gouvêa, com um grupo de pessoas com relatos de sintomatologia dolorosa crônica na coluna vertebral como consequência de patologias, constatadas por médicos através de exames de imagem.

Foi realizada uma pesquisa com 34 artigos com estudos de casos de pacientes com sintomatologia dolorosa na coluna vertebral, dentre os quais foram selecionados 4 artigos que direcionaram suas pesquisas para pacientes com dores crônicas para discussão deste trabalho.

## DISCUSSÃO

A dor é definida como uma "sensação desagradável e uma experiência emocional relacionada a um dano tecidual presente ou potencial ou descrito nesses termos".

As dificuldades encontradas pela avaliação da dor na clínica decorrem da natureza subjetiva do fenômeno. As únicas informações disponíveis são o relato verbal e o comportamento do paciente. O princípio dos métodos de avaliação é colocar o indivíduo em condições mais padronizadas possíveis para tentar registrar de maneira "objetiva" um fenômeno de natureza subjetiva.

A intervenção fisioterapêutica, na maioria das vezes, é voltada para a alteração ou incapacidade de executar um determinado movimento, retraindo pacientes com problemas motores e reinserindo-os na vida. Portanto, a compreensão do controle motor e da natureza do controle do movimento é essencial à prática clínica.

Os métodos de cinesioterapia se baseiam na terapia por intermédio do movimento. Fazer cinesioterapia significa utilizar o próprio movimento para tratar e recuperar movimentos; é o início, o meio e o objetivo final da conduta terapêutica. O fisioterapeuta avalia, analisa e escolhe quais exercícios são mais adequados para realizar o treino do movimento de forma a corrigi-lo e torná-lo mais funcional.

O pilates é uma técnica cinesioterapêutica que utiliza a gravidade e recursos mecanoterapêuticos, que atuam como resistência durante a execução do movimento, além de auxiliar o próprio movimento. O mesmo pode ser realizado no solo e em aparelhos, pode ser utilizado para trabalhar o desenvolvimento da musculatura ou para a recuperação de alguma patologia.

Este método trabalha com princípios básicos de anatomia, fisiologia e biomecânica, são esses: concentração, controle, centro, movimentos fluidos, respiração e precisão. Esse método visa melhorar a flexibilidade geral do corpo, a força muscular, a postura e a coordenação da respiração com o movimento. Os exercícios funcionam de forma a realizar contrações concêntricas e excêntricas e principalmente isométricas, com ênfase no centro de força (Power house). É indicado para aumento da qualidade de vida, algias crônicas, aumento da flexibilidade, ganho de propriocepção, prevenção, distúrbios posturais, entre outros. Não há nenhuma contra indicação específica, mas vale ressaltar a importância de avaliar adequadamente o paciente e utilizar a técnica mais apropriada para cada caso.

Podemos comprovar o resultado eficaz do pilates através de outras pesquisas realizadas, que nos relatam resultados satisfatórios em relação a diminuição da sintomatologia dolorosa, como por exemplo, um estudo com uma amostra de 31 universitárias, com faixa etária entre 18 e 25 anos, com diagnóstico de escoliose não estrutural e apresentando dor crônica na coluna vertebral. A amostra foi dividida em grupo controle (n=11) que não foi submetido a nenhuma intervenção terapêutica e grupo experimental (n=20) que participou do programa de mecanoterapia pelo método pilates. A intervenção constitui de vinte e quatro sessões. Os resultados identificaram diminuição significativa de 66% da dor no grupo experimental.

Outra pesquisa foi realizada com o objetivo de apurar os efeitos da técnica de pilates sobre a postura corporal e a dor crônica não específica. Foi recrutada uma amostra composta por três indivíduos, que realizaram aulas de 60 minutos cada, com instrutora certificada, duas vezes por semana. Elas foram avaliadas antes e após as sessões através de fotografia digital e através de um questionário de avaliação da dor. Os resultados obtidos mostraram que em relação à postura a técnica não ofereceu resultados significantes, com melhora da dor, mas o método parece promissor no quesito equilíbrio muscular.

Foi pesquisado ainda outro método muito eficaz para o tratamento de dores crônicas na coluna vertebral, o método de McKenzie, que consiste em movimentos repetidos de flexão e extensão da coluna vertebral que irá gerar uma migração do disco intervertebral. Este método foi desenvolvido por um fisioterapeuta Robin A. McKenzie em 1956 para tratamento de distúrbios articulares da coluna vertebral.

Segundo Sato, foi realizado um estudo com 10 acadêmicos do curso de fisioterapia e sistema de informação com relatos de lombalgia e perda de flexibilidade. Estes foram orientados a realizarem exercícios de McKenzie em domicílio. Ao término deste artigo foram observados que estes pacientes obtiveram melhora de sintomatologia dolorosa e de flexibilidade após 1 mês de intervenção.

Em outro artigo foi realizada uma pesquisa bibliográfica utilizando vários artigos sobre tratamento de pilates e McKenzie em dores crônicas na coluna lombar, em um deles foram selecionados 17 a 39 participantes entre 22 a 46 anos. Em comparação entre os exercícios de pilates e McKenzie foi observado que ambos os exercícios apresentam benefícios no alívio de sintomatologia dolorosa e incapacidade, porém neste não foram realizados exercícios de pilates junto com McKenzie e sim, foram divididos em grupos. 6

## CONCLUSÃO

Ao término deste estudo pode-se observar que ambas as técnicas apresentam benefícios no tratamento de dores crônicas na coluna vertebral, gerando diminuição de sintomatologia dolorosa e melhora da incapacidade funcional. Porém foram encontrados poucos relatos de trabalhos científicos com emprego das duas técnicas combinadas em um plano de tratamento fisioterapêutico. Torna-se necessário mais estudos para comprovação de sua eficácia no processo de reabilitação destes pacientes.

## REFERÊNCIAS

1. Araújo, Maria Erivânia Alves et al. Redução da dor crônica associada à escoliose não estrutural, em universitárias submetidas ao método pilates. Motriz, Rio Claro, v.16 n.4 p. 958-966, out/dez. 2010;
2. Cambier, Jean et al Neurologia, Ed Guanabara Koogan, 2005, RJ;
3. Gaino, Maria Regiane Corroche. Manual prático de cinesioterapia: terapia pelo movimento – São Paulo Ed Roca, 2010;
4. Mendonça, Agnes Luciana Souza et al Efeitos do método pilates nas algias e nas curvaturas da coluna vertebral. Um estudo de caso; Disponível em: < [http://www.frasce.edu.br/nova/prod\\_cientifica/pilates.pdf](http://www.frasce.edu.br/nova/prod_cientifica/pilates.pdf)> Visualizado em: 20/05/2013.
5. Miranda, Edalton. Bases de Anatomia e Cinesiologia - 6ª Edição Editora: Sprint , 2006;
6. Miyamoto, Gisela Cristiane, et. al. Efeito do método pilates no tratamento da dor lombar crônica não específica: uma revisão sistemática com meta-análise. Disponível em: <[http://www.unicid.br/old/mestrado\\_fisioterapia/pdf/dissertacao\\_gisela\\_cristiane\\_miyamoto.pdf](http://www.unicid.br/old/mestrado_fisioterapia/pdf/dissertacao_gisela_cristiane_miyamoto.pdf)> Visualizado em: 20/05/2013.

7. Nascimento, Rafael Rossi et al. Os diversos métodos de tratamento fisioterapêutico para a postura: Uma revisão de literatura. Uningá Review. 2011 Jul. Nº 07 (2). P. 116-125;
8. Sampaio, R. F. et al. Aplicação da classificação internacional de funcionalidade, incapacidade e saúde (CIF) na prática clínica do fisioterapeuta. Rev. bras. fisioter. Vol. 9, No. 2 (2005), 129-136
9. Sato, Marcele Mika et al. Tratamento fisioterapêutico com método McKenzie na dor lombar, Disponível em: < [http://www.fisio-tb.unisul.br/Tccs/07b/marcele/Marcele\\_artigo.pdf](http://www.fisio-tb.unisul.br/Tccs/07b/marcele/Marcele_artigo.pdf)>. Visualizado em: 20/05/2013.
10. Tommaselli AMG, Silva JFC, Hasegawa JK, Galo M, Dal Poz AP. Fotogrametria: aplicações a curta distância. FCT 40 anos Perfil científico educacional. Presidente: Meneguetti Jr. E Alves; 1999. P. 147 – 59.
11. Watson AWS, Macdonncha C. A reliable technique for the assessment of posture: assessment criteria for aspects of posture. J Sports Med Phys Fitness 2000; 40(3): 260 – 70.
12. Watson AWS, Procedure for the production of high quality photographs suitable for the recording and evaluation of posture. Rev Fisioter Univ São Paulo 1998; 5 (1): 20 – 6.

# A RELAÇÃO ENTRE A AGENESIA DO MÚSCULO PALMAR LONGO E AS LERS E DORTS NO PUNHO EM ALUNOS UNIVERSITÁRIOS DA ZONA OESTE DO RIO DE JANEIRO

THE RELATIONSHIP BETWEEN THE MUSCLE AGENESIS PALMAR LONG  
AND MSDs LERs AND HANDLE IN UNIVERSITY STUDENTS  
IN THE WEST OF ZONA RIO DE JANEIRO

---

**Rômulo Fonseca dos Santos Pinto**

Professor das Faculdades São José

**Suelen Bertoncelli Lopes**

Acadêmica de Fisioterapia das Faculdades São José

**Rodrigo Vicente Castro**

Responsável Técnico do Laboratório de Anatomia Humana das Faculdades São José

## RESUMO

O músculo palmar longo localiza-se no compartimento anterior do antebraço originando-se no epicôndilo medial do osso úmero e inserindo-se na aponeurose palmar atuando assim como flexor do punho. A agenesia, ou seja, a não formação desse músculo no antebraço de indivíduos é uma variação anatômica comum nos seres humanos. As Lesões por Esforço Repetitivo (LER) e Doenças Osteomusculares Relacionadas ao Trabalho (DORT) se desenvolvem por atividades que exijam esforços repetitivos, de grande intensidade ou por sobrecarga funcional que acometem, geralmente, estruturas osteomioarticulares. Com base nessas informações levanta-se a hipótese de que com a ausência de um dos três músculos flexores do punho os outros dois ficam sobrecarregados e mais suscetíveis a LER/DORT.

Foram analisados ambos os antebraços de 100 (cem) alunos universitários da zona oeste do Rio de Janeiro que se submeteram ao teste de flexão do punho para avaliar a presença do músculo palmar longo e um questionário para analisar fatores clínicos e ocupacionais. Verificou-se que os indivíduos avaliados têm em comum atividades manuais, como escrita e digitação, por aproximadamente (8) oito horas por dia diariamente. O músculo palmar longo mostrou-se inconstante, presente em apenas 74% dos avaliados em sua maioria mulheres que também mostrou uma superioridade numérica no acometimento por LER/DORT e de quadro algico na região do punho em relação aos homens. Esses resultados confirmam a hipótese inicial, porém mais estudos são necessários.

**Palavras-Chave:** Agenesia, Palmar Longo, LER, DORT

## ABSTRACT

The palmaris longus muscle is located in the front compartment of the forearm originating from the medial epicondyle of the humerus bone and inserting on the palmar aponeurosis acting as flexor. Agnesis, or no formation of this muscle in the forearm of subjects is an anatomical variation common in humans. The Repetitive Strain Injury (RSI) and Work-Related Musculoskeletal disorders (MSDs) are developed for activities that require repetitive, high-intensity or functional overload affecting usually musculoskeletal structures. Based on this information raises the hypothesis that the absence of one of the three flexor muscles of the wrist the other two are burdened and more susceptible to RSI / MSD.

Were analyzed both forearms of one hundred (100) students from the university of western Rio de Janeiro who underwent wrist flexion test for the presence of the palmaris longus muscle and a questionnaire to analyze clinical and occupational factors. It was found that the tested individuals have in common manual tasks such as writing and typing by approximately (8) eight hours per day every day. The palmaris longus muscle proved fickle, present in only 74% of the evaluated mostly women also showed a numerical superiority in involvement by RSI / MSDs and painful picture in the wrist compared to men. These results confirm the initial hypothesis, but more studies are needed.

**Keywords:** agnesis, Palmar Long, RSI MSDs.

## INTRODUÇÃO

O músculo palmar longo localiza-se no compartimento anterior do antebraço sendo um dos músculos mais superficiais dessa região juntamente com o músculo flexor radial do carpo e flexor ulnar do carpo. É de pequeno ventre, tendão longo e delgado que fixa-se distalmente na aponeurose palmar tendo seu ponto de origem no epicôndilo medial do úmero, e é innervado pelo nervo mediano (DANGELO E FATTINI, 2007; DI DIO, 2002).

Varição anatômica é conceituada como diferenças morfológicas no corpo humano sem trazer prejuízo funcional (DANGELO E FATTINI, 2007) e isso se remete ao fato do músculo palmar longo não se desenvolver em alguns indivíduos em um dos antebraços ou em ambos, porém a agnesia do músculo palmar longo não impossibilita no indivíduo a realizar o movimento de flexão do punho, pois sua ação não é principal, mas auxiliar no movimento em questão (BENHKE, 2004; LIPPERT, 1996; MOORE, 2001).

Estudos mostram que o músculo palmar longo pode apresentar-se com alterações referentes a sua forma (YILDIZ et al.,2002) e isso pode está associado à compressão no nervo mediano (SCHUURMAN, 2002), e é concordado o fato do mesmo ser classificado como inconstante nos seres humanos (WATANABI, 2000), ou seja, indivíduos podem demonstrar agnesia desse músculo no antebraço direito, esquerdo ou em ambos (YILDIZ et al.,2002). Essa variação anatômica é a mais comum dentro do grupo dos músculos da face anterior do antebraço nos seres humanos (GRAAFF, 2000), (HOLLINSHEAD, 1980; GRAY, 1977) afirmam que o palmar longo é um dos músculos mais variáveis do corpo humano, e essa variação é mais freqüente no sexo Feminino (DI DIO, 2002;GOSCICKA, 1981)e vem sendo extensivamente estudada e abordada por estudiosos da área que demonstram esse fato.

Lesões por Esforço Repetitivo (LER) e Doenças Osteomusculares Relacionadas ao Trabalho (DORT) é um problema presente nos indivíduos modernos que vem sendo um importante alvo de estudo nos últimos anos. Grande parte das LERs e DORTs se desenvolvem por atividades que exijam esforços repetitivos, de grande intensidade ou por sobrecarga funcional que acometem, geralmente, estruturas ósseas, articulares e musculares. (CODO E ALMEIDA, 1998; KASDAN, 1996).

Com base nessas informações é possível entender que 3 (três) músculos localizados no compartimento anterior do antebraço (flexor radial do carpo, flexor ulnar do carpo e o Palmar Longo) são utilizados para executar a função de flexionar o punho, porém se o indivíduo não apresenta um dos músculos, o palmar longo, possivelmente haverá um sobrecarga sobre os outros dois músculos tornando-os mais suscetíveis as lesões.

O presente estudo irá demonstrar a relação entre a agenesia do músculo Palmar Longo e as LER/DORT no punho de alunos universitários da Zona Oeste do Rio de Janeiro.

## REVISÃO DE LITERATURA

### Conceito de LER / DORT

Lesões por Esforços Repetitivos (LER) e Distúrbios Osteomusculares Relacionados ao Trabalho (DORT), são afecções de origem ocupacional que atingem os membros superiores, região escapular e pescoço, resultantes do desgaste muscular, tendinoso, articular e neurológico provocado pela inadequação do trabalho ao ser humano, e decorrem, de forma combinada ou não, da manutenção de postura inadequada e do uso repetido e/ou forçado de grupos musculares (ASSUNÇÃO, 1995)

O conceito é muito atraente para a classe médica, pois oferece um diagnóstico simples de pacientes com sintomatologia complexa e intrigante. Também é atraente para os pacientes, pois atribui os sintomas à esfera física e não psicológica, a qual, de modo geral, não é bem aceita (MCWHINNEY, 1997; SHORTER, 1995).

### Fatores históricos referentes à LER

Nos tempos mais recentes, a atribuição de sintomas músculo-esqueléticos a determinado trabalho começou no Japão em 1958, em perfuradores de cartões, cujas queixas dolorosas regionais começaram a ser rotuladas inicialmente de tenossinovite e posteriormente de síndrome cervicobraquial, refletindo uma atenção maior às queixas cervicais, também presentes. A partir de 1973 estes sintomas passaram a serem denominados "distúrbio cervicobraquial ocupacional", sendo introduzido neste termo uma conotação causal (MAEDA, 1982).

Na década de 80 ocorreu na Austrália uma epidemia de sintomas dolorosos na região cervicobraquial, que em alguns locais chegou a atingir 80% dos trabalhadores (Awerbuch 1995). Estes sintomas passaram a ser denominados "repetitivestraininjury" ("RSI"), que era um termo até então utilizado na literatura ortopédica para descrever lesões apresentadas por corredores de longa distância. Lesão por esforços repetitivos (LER) é a tradução de "repetitivestraininjury". Esta nova denominação presume a presença de uma lesão e o mecanismo pelo qual ela ocorre.

Em 1982, o sindicato representante dos trabalhadores da área de processamento de dados do Rio Grande do Sul detectou um grande número de casos de trabalhadores que apresentavam dores nos membros superiores. A doença foi chamada inicialmente de "doença dos digitadores" (ASSUNÇÃO E ROCHA, 1993).

Um grande evento na história da LER ocorreu em 1986 quando após reunião de consenso, o National Institute of Occupational Safety and Health (NIOSH), nos Estados Unidos, emitiu a seguinte declaração: "Quando as exigências do trabalho ...repetidamente excedem a capacidade biomecânica do trabalhador, as atividades tornam-se indutoras de trauma. Portanto, traumatógenos são as fontes de lesões no local de trabalho que afetam o sistema músculo-esqueléticos". Com esta declaração o "distúrbio por traumas repetitivos" ("DTR"), tradução de "cumulative trauma disorder" ("CTD"), termo mais utilizado nos Estados Unidos, foi colocado na lista das preocupações nacionais. Funcionários de sindicatos e da segurança do trabalho, bem como a mídia, foram ágeis em avisar seus membros e o público em geral dos perigos potenciais do "DTR". O impacto econômico nas empresas foi dramático. Os prêmios dos seguros, nos Estados Unidos, que antes representavam 1 a 5% das folhas de pagamento, em alguns casos atingiram 30%, afetando a competitividade das empresas (BAERGER, 1995).

Como observado em outros países, no Brasil a doença também revela um caráter epidêmico, atingindo diversas categorias profissionais e não apenas os digitadores. Assim, em meados da década de 90, passa-se a adotar a denominação.

## LER/DORT

As Lesões por Esforço Repetitivo (LER) ou Distúrbios Osteomusculares Relacionados ao Trabalho (DORT) tornaram-se a mais nova epidemia dos últimos anos, já que a partir da década de 80 passaram a ser a mais freqüente causa de afastamento do trabalho no mundo.

Os termos LER/DORT são usados para determinar as afecções que podem lesar tendões, sinóvias, músculos, nervos, fâscias, ligamentos, de forma isolada ou associada, com ou sem degeneração dos tecidos, atingindo principalmente membros superiores, região escapular e pescoço. Decorrente de uma origem ocupacional ela pode ser ocasionada de forma combinada ou não do uso repetido e forçado de grupos musculares e da manutenção de postura inadequada (CODO E ALMEIDA, 1998).

Além do uso repetitivo, a sobrecarga estática, o excesso de força para execução de tarefas, o trabalho sob temperaturas inadequadas ou o uso prolongado de instrumentos com movimentos excessivos podem contribuir para o aparecimento das enfermidades musculoesqueléticas. Assim sendo, a sigla LER (lesão por esforço repetitivo) é insatisfatória, pois não determina outros tipos de sobrecarga que podem trazer prejuízo ao aparelho locomotor, dessa forma, a LER adquiriu um estigma negativo, passando a ser designada DORT (Distúrbios Osteomusculares Relacionados ao Trabalho) (ZILLI,2002). O termo permitiu ampliar os mecanismos de lesão, não só restritos aos movimentos repetitivos, mas que também circunscreve formas clínicas peculiares a algumas atividades ocupacionais e ainda propõe o estabelecimento do nexo causal classificando-o como doença ocupacional (VIEIRA, 1999).

### Fatores Epidemiológicos das LERs/DORTs

Segundo Moreira e Carvalho (2001), as estatísticas do Conselho Nacional de Segurança dos EUA, a indenização referente aos DORT é 50% mais custosa que a reinvidicada por trauma agudo (acidente de trabalho). O tempo perdido de trabalho nos pacientes com DORT nos EUA é extremamente maior do que com os outros distúrbios musculoesqueléticos, como, por exemplo, a dor lombar.

No Brasil, os dados dessas afecções são deficientes, mas a quantidade de diagnósticos de LER/DORT tem dimensões muito altas. Considerando assim que na última década nosso país presenciou uma situação epidêmica com relação aos DORT, tornando-se esta patologia a segunda maior causa de afastamento do trabalho no Brasil. Somente nos últimos 5 anos foram abertos 532.434 CATs (Comunicação de Acidente de Trabalho) geradas pelas LER/DORT. A cada 100 trabalhadores da região Sudeste do Brasil, 1 é portador de LER/DORT (AMERICANO, 2001).

Num estudo realizado na cidade de São Paulo, onde foram examinados 1.560 pacientes, o sexo feminino representou 87% dos casos; sendo que a faixa etária mais afetada oscilava entre 26 e 35 anos (MOREIRA E CARVALHO, 2001).

### Fatores Etiológicos das LERs / DORTs

Quando um indivíduo apresenta uma lesão ocasionada por sobrecarga biomecânica ocupacional, os fatores etiológicos estão associados à organização do trabalho envolvendo principalmente equipamentos, ferramentas, acessórios e mobiliários inadequados; descaso com o posicionamento, técnicas incorretas para realização de tarefas, posturas indevidas, excesso de força empregada para execução de tarefas, sobrecarga biomecânica dinâmica; uso de instrumentos com excessos de vibração, temperatura, ventilação e umidade inapropriadas no ambiente de trabalho (MOREIRA E CARVALHO,2001).

Sabe-se então que um ambiente de trabalho organizado, com pessoas bem treinadas e condicionadas com respeito aos fatores ergonômicos e aos limites biomecânicos certamente diminuem o risco de desencadeamento das chamadas LER/DORT (MOREIRA e CARVALHO, 2001).

Alguns dos principais distúrbios osteomusculares relacionados ao trabalho citados por Couto (1998) são: tendinite e tenossinovite dos músculos dos antebraços, miosite dos músculos lumbricais e fasciíte da mão, tendinite do músculo bíceps, tendinite do músculo supra-espinhoso, inflamação do músculo pronador redondo com compressão do nervo mediano, cisto gangliônico no punho, tendinite De Quervain, compressão do nervo ulnar, síndrome do túnel do carpo, compressão do nervo radial, síndrome do desfiladeiro torácico, epicondilite medial e lateral, bursite de cotovelo e ombro, síndrome da tensão cervical e lombalgia.

## **METODOLOGIA**

### **Amostra**

A amostra foi composta por 100 alunos universitários da Zona Oeste do Rio de Janeiro, de ambos os sexos e sem distinção de raça, onde foram avaliados ambos os antebraços (Direito e Esquerdo) de cada indivíduo.

### **Seleção da Amostra**

Todos os indivíduos que participaram do estudo foram escolhidos de forma aleatória, contando apenas com interesse do próprio voluntário a contribuir com seus dados para pesquisa.

### **Crítérios de Exclusão**

Foram excluídos do presente estudo científico todo voluntário que não se apresentou em condições clínicas, físicas ou mentais para realizar os testes avaliativos e/ou responder com clareza as questões presentes no questionário pertinentes as suas condições clínicas e ocupacionais.

### **Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)**

Indivíduos de ambos os sexos foram abordados e esclarecidos quanto aos principais aspectos, objetivos e importância da presente pesquisa. Após compreenderem a relevância do estudo se propuseram a contribuir de forma voluntária autorizando a utilização de seus dados coletados, para fins de estudo, através da assinatura do TCLE (ANEXO 1).

### **Teste de Flexão do Punho**

Após assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) o indivíduo foi submetido ao teste de flexão do punho (GARCIA, 2005) que consiste no voluntário realizar uma oposição do primeiro (polegar) e quinto dedo de ambas as mãos tocando a ponta dos mesmos, em seguida realiza-se uma flexão dos punhos evidenciando, desta forma, a presença ou não do tendão do músculo Palmar Longo (ANEXO 2).

### **Coleta de Dados Ocupacionais e Histórico Clínico**

Os dados foram coletados através da realização do teste de flexão do punho e a aplicação de um questionário contendo 14 (quatorze) perguntas com respostas de caráter objetivo, quantitativo e qualitativo (ANEXO 3) abordando aspectos Clínicos, ocupacionais e de identificação do voluntário visando verificar a relação entre a ausência do músculo Palmar Longo e as LERs / DORTs acompanhadas ou não de quadro algico.

### **Tratamento dos dados**

Os dados coletados foram anotados e computados separadamente, logo após, foram contabilizados e expressos em forma de gráficos do tipo "colunas" e "pizza" possibilitando a verificação de forma percentual e quantitativa dos resultados das variáveis de estudo concernentes à relação entre a agenesia no músculo palmar longo e as LERs e DORTs.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Foram avaliados ambos os antebraços de 100 (cem) alunos universitários da zona oeste do Rio de Janeiro, com média de idade de aproximadamente 28 anos, que apresentaram em comum a prática da escrita e digitação por aproximadamente 8 horas por dia por, pelo menos, 5 (cinco dias) por semana. Durante as avaliações foram encontrados indivíduos com agenesia no antebraço direito (figura 1), esquerdo (figura 2), em ambos os antebraços (figura 3) e indivíduos que não apresentaram agenesia do músculo palmar (figura 4).

### **Voluntários Quanto ao Gênero.**

O trabalho de campo contou com a avaliação de 100 (cem) indivíduos, sendo 62 (sessenta e dois) do sexo feminino e 38 (trinta e oito) do sexo masculino como representado no gráfico 1.

### **Normalidade e Agenesia do Músculo Palmar Longo.**

A análise avaliativa dos antebraços mostrou que grande parte dos indivíduos possuem o músculo palmar longo em ambos os antebraços, porém 26% dos voluntários apresentam a agenesia no referido músculo em um dos antebraços ou em ambos (Gráfico 2), Corroborando com afirmações semelhantes descritas por Hollinshead (1980), Garcia (2005), dentre outros.

### **A Agenesia do Músculo Palmar Longo Quanto a Lateralidade.**

Dos 26 (vinte e seis) indivíduos que não apresentam o músculo palmar longo, 8 não o apresentam no antebraço direito (31%), 6 indivíduos não apresentam o músculo no antebraço esquerdo (23%) e 12 voluntários não apresentam o palmar longo bilateralmente (46%). como mostra o gráfico 3.

### **A Prevalência da Agenesia Quanto ao Gênero e a Relação com a Dor e LER.**

#### **Relação entre Indivíduos com agenesia do músculo Palmar Longo e a presença de quadro algico no punho.**

Dentre os indivíduos avaliados, 6 (seis) homens apresentaram agenesia do músculo palmar longo enquanto, nas mulheres avaliadas, a agenesia se apresentou em 20 (vinte) delas demonstrando assim uma maior incidência em relação aos homens e reafirmando relatos de Goscicka (1981) e Di dio (2002). Além disso, o sexo feminino mostrou-se mais suscetível a dores no punho e/ou diagnóstico de LER/DORT (Gráficos 4 e 5).

#### **Relação entre Indivíduos sem agenesia do músculo Palmar Longo e a presença de quadro algico no punho.**

Mesmo com a presença do músculo palmar longo observa-se uma maior prevalência de quadro algico no sexo feminino em relação ao masculino (Gráfico 6 e 7) demonstrando veracidade na afirmação de Picoloto e Silveira (2008) ao dizer: "As LER/DORT acometem muito mais as mulheres do que os homens".

### **A Agenesia em Voluntários do sexo masculino Quanto a Lateralidade e a Relação com Dor e LER.**

#### **A Agenesia em Voluntários do sexo masculino Quanto a Lateralidade.**

Quanto a lateralidade da agenesia, os indivíduos do sexo masculino apresentam um equilíbrio, porém a agenesia do músculo palmar longo em ambos os antebraços se apresenta mais constata do que as demais (Gráficos 8 e 9).

## **A Agnesia Feminina Quanto a Lateralidade e a Relação com Dor e LER.**

### **A Agnesia em Voluntários do sexo Feminino Quanto a Lateralidade.**

Assim como no sexo masculino, a agnesia mais freqüente no sexo feminino é a bilateral representando 50% dos casos de agnesia (Gráficos 10 e 11).

## **CONCLUSÃO**

Diante dos resultados apresentados observou-se que o músculo palmar longo apresenta uma relevante inconstância na população de alunos universitários da Zona Oeste do município do Rio de Janeiro, além disso, observou-se que existe uma importante relação entre a agnesia do músculo palmar longo e os quadros de LER/DORT acompanhados ou não de quadro algico principalmente nos voluntários do sexo feminino. Diante disso, é possível projetar estudos futuros visando desenvolver métodos e técnicas de prevenção das LERs/DORTs levando agora em consideração a agnesia do músculo palmar longo como um possível fator de risco para essas lesões que acometem pessoas no Brasil e no mundo.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AMERICANO, M. J. **Prevenção às LER/DORT** - Site da Web: [www.2.uol.com.br/prevler/o\\_que\\_eh.htm](http://www.2.uol.com.br/prevler/o_que_eh.htm), Acessado em 23/08/2005.

ASSUNÇÃO, A. A., **Sistema Músculo - Esquelético: Lesões por Esforços Repetitivos (LER)**. In: MENDES, R. (Org.). *Patologias do Trabalho*. Rio de Janeiro : Editora Atheneu , 1995. p. 173-212.

ASSUNÇÃO, A. A.; ROCHA, L. E. **Agora... até namorar fica difícil: uma história de lesões por esforços repetitivos**. In: Buschinelli, J.T.; Rocha, L. E. e Rigotto, R. M. (orgs.) *Isto é trabalho de gente? Vida, doença e trabalho no Brasil*. Petrópolis, 1993, Vozes, capítulo 23, p. 461- 493.

AWERBUCH M. **Different concepts of musculoskeletal pain**. *Ann Rheum Dis* 1995;54:859-860.

BAERGER A. R. **Cumulative trauma disorders**. *Curso Anual da Academia Americana de Neurologia*. Washington, 1995.

BEHNKE, R. S. **Anatomia do Movimento**. Porto Alegre: Artmed Editora, 2004, p.91, 1ª edição.

BONSI, A. B., RESENDE, L. A. L., FORTINGUERRA, C. A. R. H., SANTIS, R. L., CASTRO, H. A. L. **Estudo da Prevalência do músculo Palmar Longo numa População Brasileira**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ANATOMIA, 19; Goiânia, Goiás, 2000. RESUMOS. P.47

CASTRO, S. V. **Anatomia Fundamental**. São Paulo: McGraw- Hill. 1974, p.168, 3ª edição.

CODO, W; ALMEIDA, M. C. **LER – Lesões por Esforços Repetitivos**. 4ª edição, 1998.

COUTO, H. A. **Como Gerenciar a Questão das LER/DORT**, 1998

CUNNINGHAM, D. **Manual de Anatomia Prática**. São Paulo: Atheneu:Ed. da Universidade de São Paulo, 1976. p.103.

**Diário Oficial da União**. 19 agosto 1998. Seção 27:27-38.

- DANGELLO & FATTINI. **Anatomia Humana Sistêmica e Segmentar**. São Paulo: Atheneu. 2001, p.306, 2ª edição.
- DI DIO, L. J. A.. **Tratado de Anatomia Sistêmica Aplicada**. São Paulo: Atheneu. vol.01, 2002, p.250, 2ª edição.
- GARCIA, L.B., MARQUES, C.N., SANTOS C.M., BERTOLINI S. M. M. G. **Estudo da Prevalência do músculo Palmar Longo em Humanos**, In: CESUMAR – Centro Universitário de Maringá, 2005, vol. 07, pp 19-24.
- GARDNER, GRAY, RAHILLY. **Anatomia**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan. 1988, 4ª edição.
- GOSCICKA, D. STEPIEN, J. GOSCICKA, J. **Long palmar muscle in human fetuses**. GenbaursMorpholJahrb. 127(2): 292-9, 1981.
- GRAAFF, Van De. **Human Anatomy**. Boston: McGraw-Hill Higher Education-A División of The McGraw-Hill Companies, 2000, p.260, 5ª edição.
- GRAY, H. **Anatomia**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1977. p.380 e 381.
- HALES T.R., BERNARD B.P. **Epidemiology of work-related musculoskeletal disorders**. OrthopClin N Am 1996;27:679-709..
- HOLLINSHEAD, W. H. **Livro - texto de anatomia humana**. São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1980. p.264 e 265.
- KASDAN ML, MILLENDER LH. **Occupational soft-tissue and tendon disorders**. OrthopClin N Am 1996;27:795-803.
- LATARJET, R. L.. **Anatomia Humana**. São Paulo: Médica Panamericana, vol. 01, 1993, p.608-609, 2ª edição.
- LIPPERT, L. **Cinesiologia Clínica para Fisioterapeutas, incluindo teste para auto-avaliação**. Rio de Janeiro: Ed. Revinter, 1996, p.139-140, 2ª edição.
- LOCHHART, R.D. **Anatomia do Corpo Humano**, Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1983. p.211.
- MAEDA K, HORIGUCHI S, HOSOKAVA N. **History of the studies on occupational cervicobrachial disorder in Japan and remaining problems**. J Human Ergol 1982;11:17-29.
- MCWHINNEY I. R, Epstein RM, Freeman. Ann Intern Med 1997;126:747-750.
- MOORE, K. L.; DALLEY, A. F. **Anatomia Orientada para Clínica**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2001, p.654, 4ª edição.
- MOREIRA, C.; CARVALHO, M. A. P. **Reumatologia Diagnóstico e Tratamento**. 2ª edição, 2001.
- OLIVEIRA, J. T. **LER - LESÃO POR ESFORÇOS REPETITIVOS – UM CONCEITO FALHO E PREJUDICIAL** ArqNeuropsiquiatr 1999;57(1): 126-131
- PALASTANGA, N.; FIELD, D.; SOAMES, R. **Anatomia e Movimento Humano: Estrutura e Função**. São Paulo: Manole, 2000, p.93-95, 3ª edição.

PÊGO C. A. A., CARNEIRO C. M., ALMEIDA E.H.R., **História da LER no Brasil**. In Oliveira CR (Ed). Manual prático de LER. Belo Horizonte: Health, 1997;55-62.

PICOLOTO, D., SILVEIRA, E. **Prevalência de sintomas osteomusculares e fatores associados em trabalhadores de uma indústria metalúrgica em de Canoas – RS**. *Ciência &Saude Coletiva*, 13(2):507-516,2008.

SCHUURMAN, A. H. GILS, A.P. **Reversed palmaris muscle on mri: report of four cases**.*Eur. Radiol.* 2000; 10(8): 1242-4.

SHORTER E. **The borderland between neurology and history: conversion reactions**.*NeurolClin* 1995;13:229-239.

VIEIRA, L. M. **Prevenção das LER/DORT em pessoas que trabalham sentados e usuários de computador**, 1999. Site da Web: [www.pclq.usp.br/jornal/prevencao.htm](http://www.pclq.usp.br/jornal/prevencao.htm), acessado em 18/08/2005.

WATANABI, L.E. **Elementos da Anatomia Humana**.São Paulo: Atheneu, 2000, p.75,9ª edição

YILDIZ, N. SNER, M. AYNACI, O. **Three-headed reversed Palmaris longus muscle: a report and review of the literature**.*SurgRadiol. Anat.* 2000; 22(3-4): 217-9.

ZILLI, C. M. **Manual de Cinesioterapia /Ginástica Laboral**, 2002.

## FIGURAS E GRÁFICOS



**Figura 1**



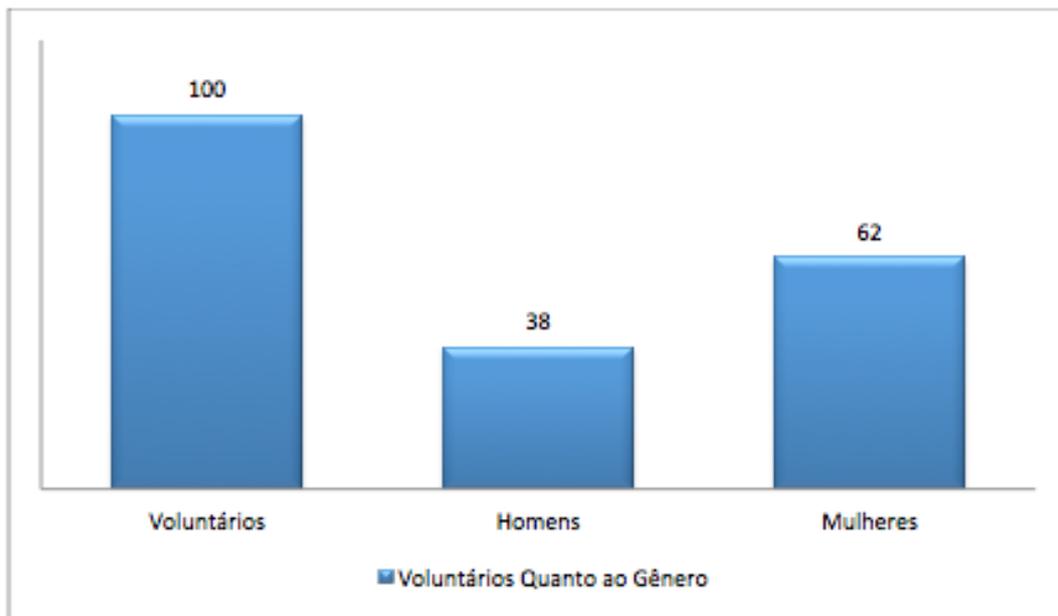
**Figura 2**



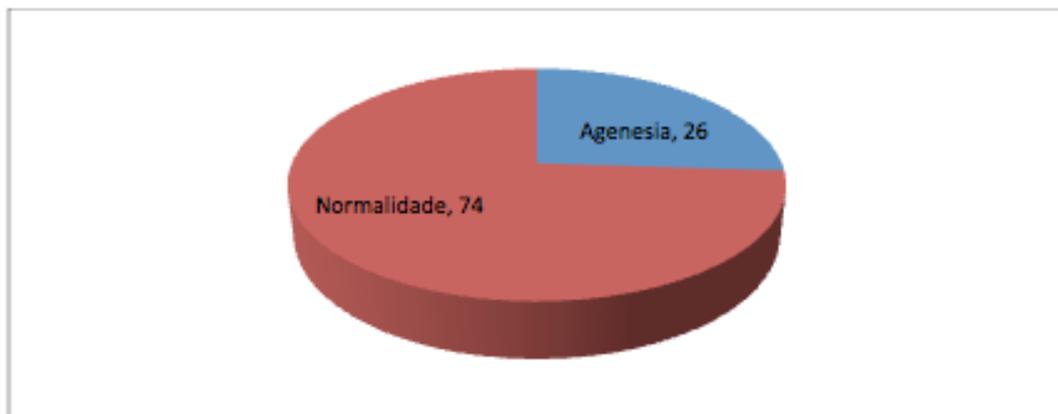
**Figura 3**



**Figura 4**



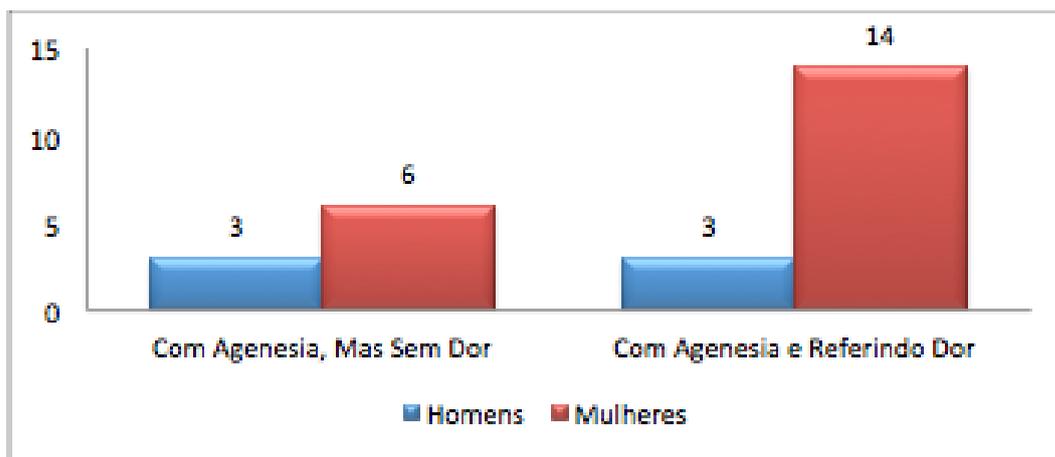
**Gráfico 1** – Diferenciação dos voluntários quanto ao gênero



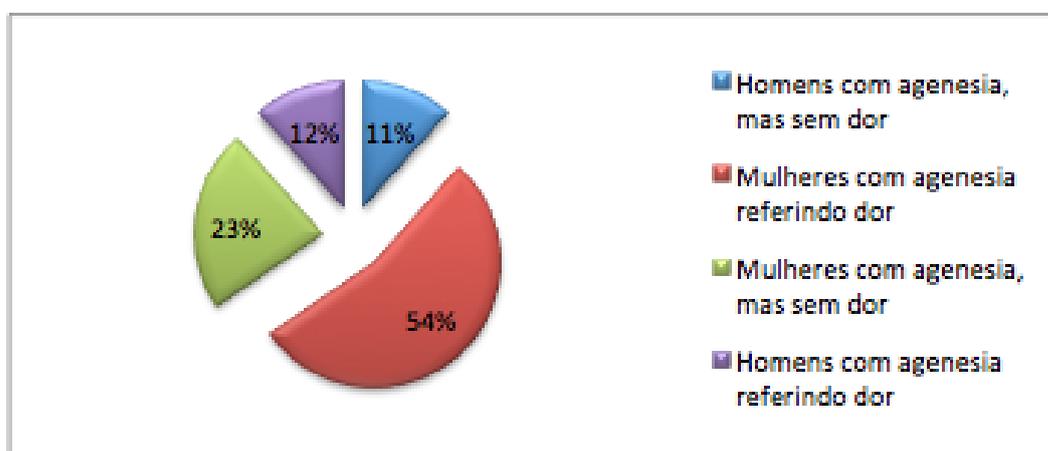
**Gráfico 2** – A relação entre normalidade e agenesia do músculo palmar longo



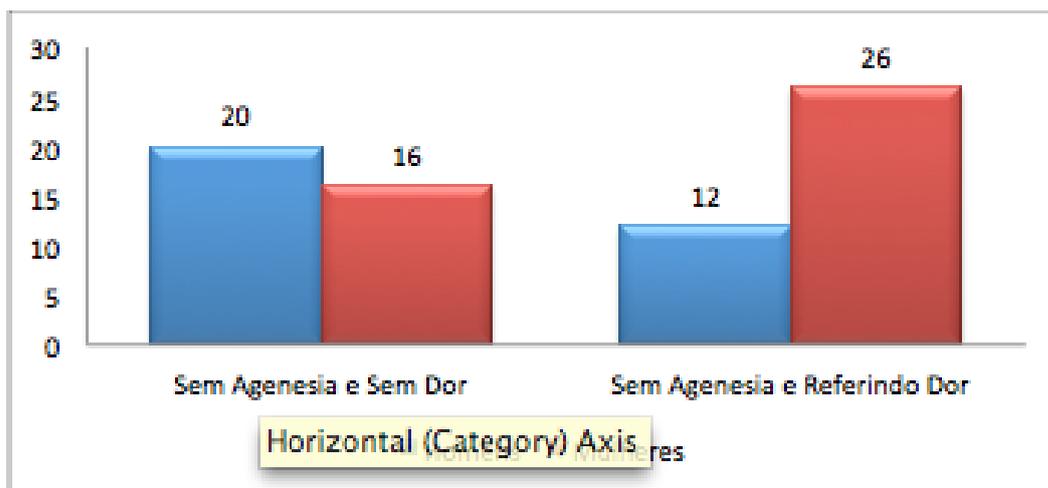
**Gráfico 3** – A agenesia do músculo palmar longo quanto a lateralidade.



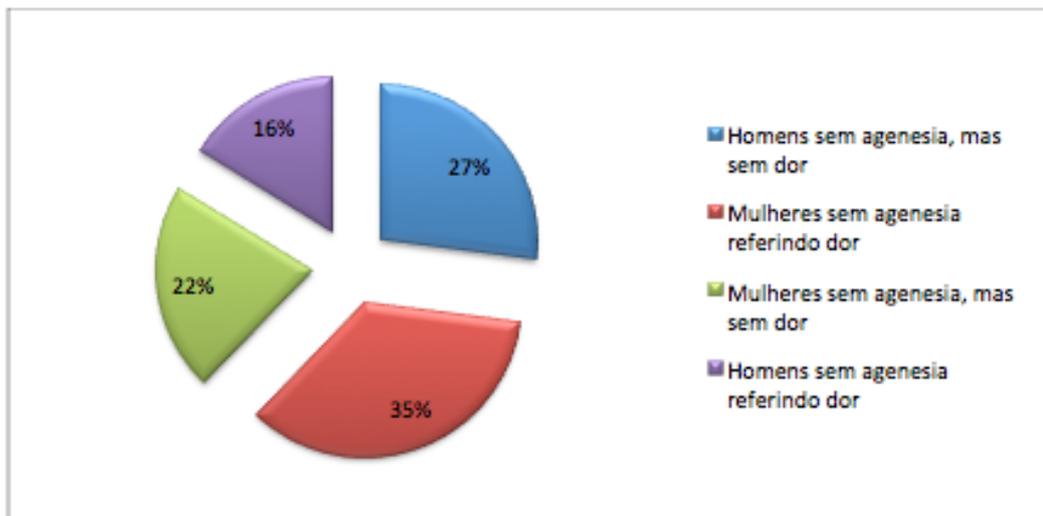
**Gráfico 4** – A relação quantitativa entre a agenesia do palmar longo e o quadro algico.



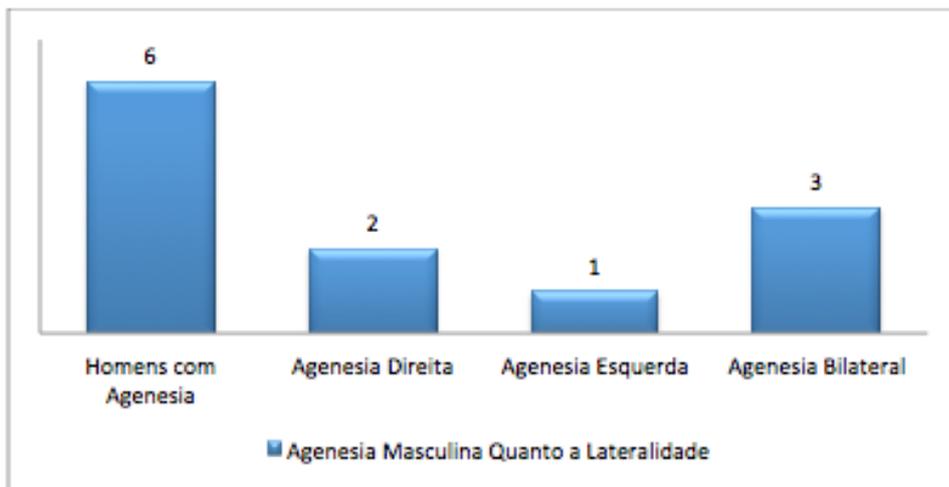
**Gráfico 5** – A relação percentual entre a agenesia do palmar longo e o quadro algico



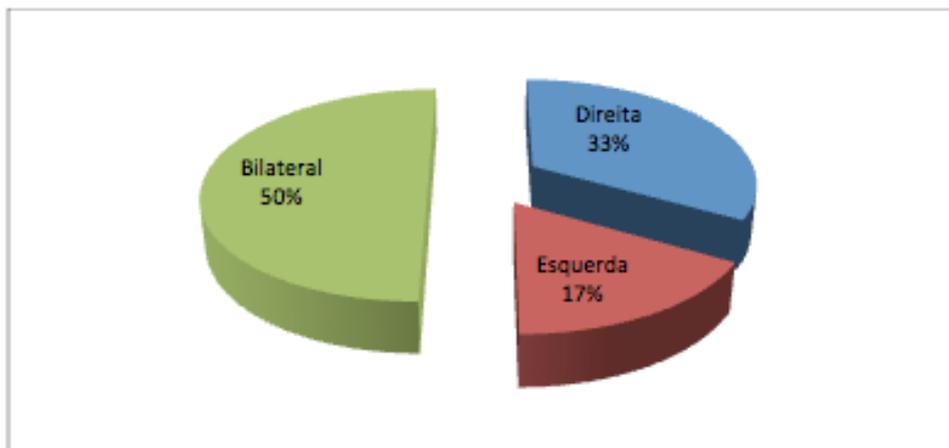
**Gráfico 6** – Relação quantitativa entre indivíduos sem agenesia e a presença de quadro algico



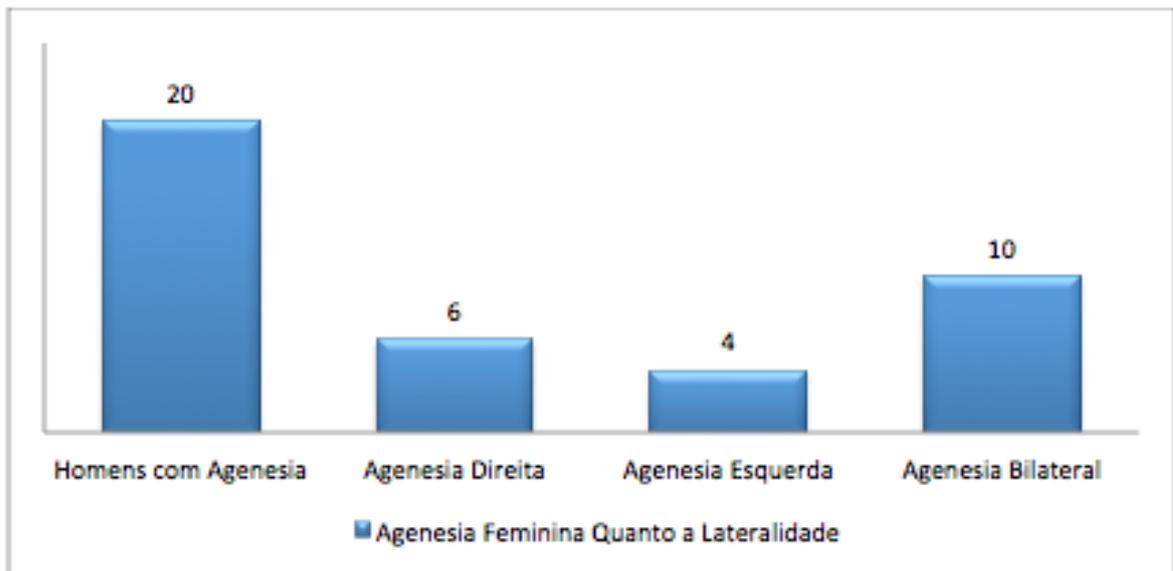
**Gráfico 7** – Relação percentual entre indivíduos sem agenesia e a presença de quadro algíco



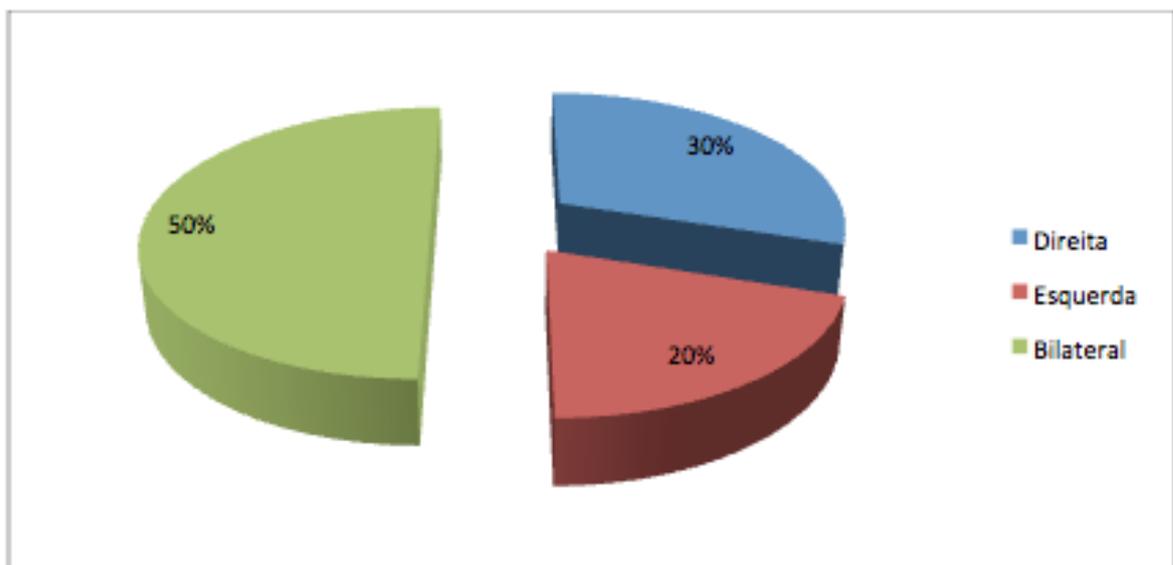
**Gráfico 8** – Relação quantitativa entre homens e a lateralidade da agenesia



**Gráfico 9** – Relação percentual entre homens e a lateralidade da agenesia



**Gráfico 10** – Relação quantitativa entre mulheres e a lateralidade da agenesia.



**Gráfico 11** – Relação percentual entre mulheres e a lateralidade da agenesia

Anexo 1

Termo do Consentimento Livre e Esclarecido

Eu, \_\_\_\_\_ portador do documento de identificação nº \_\_\_\_\_, órgão emissor \_\_\_\_\_, me apresento de forma voluntária e autorizo a utilização de minhas informações clínicas e imagens para fins de pesquisa e estudo.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do Voluntário

\_\_\_\_\_  
Assinatura do Pesquisador

\_\_\_\_\_  
Assinatura da Testemunha

Rio de Janeiro, \_\_\_\_\_, de \_\_\_\_\_ de 2011.

Anexo 2



Anexo 3

Questionário Avaliativo

Identificação

1 - Nome (somente iniciais): \_\_\_\_\_

2 - Curso Universitário: \_\_\_\_\_

3 - Telefone \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

4 - e-mail \_\_\_\_\_

5 - Idade: \_\_\_\_\_ anos                      6 - Sexo:    M ( )    F ( )

7 - Lado dominante ( ) Destro    ( ) Canhoto

Análise das atividades da vida diária

8 - Realiza trabalhos manuais? ( ) Sim    ( ) Não

9- Quais atividades manuais? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

10 - Frequência por semana: \_\_\_\_\_ 11 - Horas por dia: \_\_\_\_\_

Agnesia do músculo palmar longo

Agnesia à direita ( )    Agnesia à esquerda ( )

Agnesia bilateral ( )    Não apresenta agnesia ( )

Análise clínica

12 - História de dores no punho: ( ) Sim    ( ) Não

13 - Se sim, ( ) Punho Direito    ( ) Punho Esquerdo

14 - História de L.E.R. no punho: ( ) Sim    ( ) Não

15 - Se sim, ( ) Punho Direito    ( ) Punho Esquerdo



# A RELAÇÃO ENTRE O MOBILIÁRIO ESCOLAR NÃO REGULÁVEL E OS DISTÚRBIOS POSTURAIS EM ALUNOS UNIVERSITÁRIOS

THE RELATIONSHIP BETWEEN SCHOOL FURNITURE AND NON  
ADJUSTABLE POSTURAL DISORDERS IN UNIVERSITY STUDENTS

---

**Rômulo Fonseca dos Santos Pinto**

Professor das Faculdades São José

**Juliana Freitas**

Acadêmica de Fisioterapia das Faculdades São José

**Leonardo Félix**

Responsável Técnico do Laboratório de Anatomia Humana das Faculdades São José

**Solange de Oliveira**

Acadêmica de Fisioterapia das Faculdades São José

## RESUMO

Essa pesquisa está sendo realizada com intuito de avaliar o possível grau de interferência do mobiliário escolar na vida acadêmica, de maneira que possam ser explicadas os distúrbios musculoesqueléticos com a forma inadequada que o mesmo acomodasse no mobiliário a fim de adaptar-se a ele.

Após a identificação desses distúrbios será sugerido o mobiliário escolar de baixo custo com regulação simples, cuja importância resultará em uma postura aceitável para o dia a dia do acadêmico. Supõe-se que o atual modelo do mobiliário não seja adequado para todos os indivíduos, levando em consideração as diferenças de biótipo, ou seja, indivíduos com pesos e estaturas diferentes que distúrbios posturais pré-estabelecidos que utilizam o mesmo mobiliário, cada um adaptando-se ao mesmo de diversas maneiras.

A amostra é composta por 70 acadêmicos, sendo 28 do sexo masculino e 42 do sexo feminino, com faixa etária entre 18 e 55 anos.

Através da análise dos dados podemos comprovar que 86 % do sexo feminino queixa-se de dor na coluna vertebral e 50 % apresentam uma hiperlordose na região lombar da coluna vertebral. Podemos explicar esse fato ressaltando que a maioria das mulheres apresentam uma anteriorização de pelve, por alguns motivos com uso de salto alto, gestação dentre outros, por esse motivo estão mais suscetíveis a apresentar esse distúrbio postural, o que relacionado a maneira inadequada de adaptar-se a mobiliário escolar pode agravar esse distúrbio ou até mesmo tornar-se o fator principal.

O sexo masculino apresentou significativas alterações na coluna vertebral, porém 54 % dos homens queixam-se de quadro algico na região supracitada. Com tudo foi observado que 64% apresentam uma hiperlordose na região torácica e 61 % apresentam uma retificação na região lombar. Já é visto na literatura e

observado no estudo que o homem apresenta uma estatura mais elevada em relação ao sexo feminino, esse fato pode conferir aos indivíduos em questão condições neuromusculares que favorecem o desenvolvimento ou acentuação dos distúrbios posturais acima citados. Outro fator preponderante nessa pesquisa que pode ser relatado que em ambos os sexos foi identificado um exacerbado número de escoliose, sendo a mesma aparente em 82% no sexo masculino e 88% no sexo feminino. Das possíveis condições que levam ao desenvolvimento ou acentuação de uma curvatura lateral pré-existente na coluna vertebral, podemos salientar a sobre carga muscular suportada pelo membro superior, manutenção de postura inadequada por longo período de tempo em um mobiliário com apoio apenas de um lado, dentre outros.

Outro dado importante verificado no estudo foi a relação entre o distúrbio postural pré-existente no indivíduo e o padrão de postura assumido ao sentar-se ao mobiliário. Foi visto que os indivíduos com aumento da lordose lombar mantêm a pelve próxima ao encosto da cadeira inclinado o tronco anteriormente e olhando para o ponto desejado, já os indivíduos com o aumento da cifose torácica posicionam a região toraco-lombar e pélvica próxima ao encosto e curvando a partir daí a coluna vertebral anteriormente e projetando a cabeça em direção ao material a ser lido, nos casos de retificação da lordose lombar os indivíduos tendem a manter a região torácica próxima ao encosto e estabelece uma retroversão de pelve direcionando assim o peso corporal sobre o sacro.

Pode-se concluir que o mobiliário escolar não regulável colabora para o desenvolvimento e/ou acentuação de distúrbios posturais na coluna vertebral em alunos universitários.

**Palavras-Chave:** Mobiliário Escolar, Distúrbios Posturais, Postura

## ABSTRACT

This research is being performed to assess the degree of possible interference of school furniture in academic life, in ways that can be explained musculoskeletal disorders with an inappropriate manner that it accommodate the furniture in order to adapt it will.

After identification of these disorders is suggested school furniture low cost simple adjustment, the importance of which will result in an acceptable posture for the day to day academic. It is assumed that the current model of the furniture is not appropriate for all individuals, taking into account the different biotypes, or stature individuals with different weights and postural disturbances pre-established using the same features, each adapted to is the same in many ways.

The sample consists of 70 students, 28 male and 42 female, aged between 18 and 55 years.

Through data analysis we can prove that 86% of women complain of pain in the spine and 50% have a concavity in the lumbar region of the spine. We can explain this fact noting that the majority of women have an anterior pelvis, for a few reasons to use high heels, pregnancy among others, for this reason are more likely to exhibit this postural disorder, which related to an inadequate way of adapting if the school furniture that can aggravate disorders or even become the main factor.

The males showed significant changes in the spine, but 54% of men complain of pain symptoms in the aforementioned region. Over all it was observed that 64% have a kyphosis in the thoracic region and 61% have a correction in the lumbar region. It is seen in the literature and observed in the study that the man has a stature higher compared to females, this fact may grant individual concerned neuromuscular conditions that favor the development or worsening of postural disorders mentioned above. Another important factor in this research can be reported that in both sexes exacerbated identified a number of scoliosis, with the same apparent in 82% males and 88% females. Of the possible conditions that lead to developing or worsening of a pre-existing lateral curvature of the spine, may over stress the load supported by the upper limb muscle, inadequate maintenance of posture over a long period of time in a furniture supported on one side only, among others.

Another important fact observed in the study was the relationship between pre-existing postural disorder in the individual and the standard posture assumed when sitting on furniture. It has been seen that individuals with increased lumbar lordosis keep the pelvis near the back of the chair tilted the trunk above and looking at the desired point, since individuals with the increase of thoracic kyphosis position the region thoracolumbar and pelvic next to the backrest and will thereafter bending the spine anteriorly and projecting his head towards the material to be read, in cases of lumbar lordosis rectification individuals tend to keep close to the chest back and establishes a retroversion of the pelvis thus guiding body weight on the sacrum.

It can be concluded that the non-adjustable school furniture contributes to the development and / or worsening of spinal postural disorders in college students.

**Keywords:** School Furniture, Postural Disorders, Posture

## INTRODUÇÃO

A postura humana vem sendo estudada e avaliada há bastante tempo pelos profissionais de saúde. Existem vastos estudos que falam sobre a biomecânica da coluna, principalmente em idade escolar, quando a estrutura óssea ainda esta em formação.

Postura é qualquer posição que o corpo adota no tempo e no espaço, porém nem sempre ela é a mais adequada. Algumas pesquisas científicas nos mostram que é na infância o período onde as crianças começam a desenvolver desvios posturais. Esses desvios podem ser explicados por diversos fatores, como o peso do material transportado nas mochilas, o próprio peso corporal e a forma de sentar-se nas carteiras escolares.

Partindo desse princípio podemos ressaltar que provavelmente essa criança ao chegar à fase adulta já poderá obter problemas posturais, o que pode ser agravado quando ingressar na vida acadêmica, tendo por falta de opção que se adaptar ao mesmo mobiliário escolar que foi utilizado durante a infância e a adolescência, o que poderá até acarretar em um mau desempenho durante o período acadêmico.

O presente estudo vai identificar os possíveis problemas posturais em alunos universitários, associando tais problemas ao mobiliário escolar, que na maioria dos institutos educacionais são inadequados.

Dentro desse contexto, como possível solução para esse problema pretende-se desenvolver regulagens simples para o mobiliário escolar, fazendo assim com que o mesmo se adapte ao aluno.

## REVISÃO DE LITERATURA

Os alunos universitários, atualmente, seguem uma metodologia de ensino onde o professor ministra o conteúdo teórico em sala de aula, dessa forma, todo aluno terá de utilizar a postura sentada por, no mínimo, oito anos, cerca de quatro a cinco horas por dia, e muitas vezes de maneira inadequada (CURY, 2005), pois o aluno é obrigado a adaptar-se ao mobiliário escolar, e não o mesmo para com o aluno. Esta situação representa um fator de risco para a manutenção de uma boa postura.

A manutenção de uma determinada atitude postural parece propiciar mudanças estruturais no músculo como forma de adaptação, sendo essas alterações as responsáveis pela perda da flexibilidade (BRÈDER, 2006). Segundo Grandjean (1998) dentre as desvantagens de um prolongado tempo na posição sentada estaria a flacidez dos músculos da barriga, o desenvolvimento de problemas apresentados pela coluna e pela musculatura da região dorsal, que em varias posturas de sentar não só não são aliviadas, mais de uma maneira especial, são sobrecarregadas. Vale ressaltar que as questões voltadas às posturas adotadas por imposição de fatores diversos durante a atividade formal de estudar tem tido pouquíssima relevância para os programas de Saúde Escolar (BARBOSA, 2006), Visto que estes estão direcionados para o controle do adoecimento geral, pouco considerando o sistema músculo-esquelético.

O mobiliário escolar, juntamente com outros fatores físicos, é notadamente um elemento da sala de aula que influi circunstancialmente no desempenho, segurança, conforto e em diversos comportamentos dos alunos (MORO, 2005).

Nas salas de aula onde a maioria dos alunos passam cerca de 4 horas e meia diárias na posição sentada o mobiliário presente não é bom do ponto de vista ergonômico. Existem boas carteiras escolares, porém são economicamente inviáveis. Quem mais sofre com isso são os alunos que estudam em carteiras que não obedecem as suas necessidades antropométricas (PEREIRA, 2003).

A Norma Brasileira Regulamentadora NBR – 14006 – Móveis escolares – Assentos e mesas para instituições educacionais: visa a regulamentação, um parâmetro legal recomendável para os fabricantes de moveis escolares, tão como para os compradores das escolas.

O enfoque multiprofissional e interdisciplinar, a abordagem dos aspectos ergonômicos, biomecânicos e exercícios laborais devem estar presentes na atuação do fisioterapeuta do trabalho. Bossi (2006) afirma que a especialidade Fisioterapia do Trabalho, em processo de legitimação, preconiza a atuação do fisioterapeuta na prevenção, resgate e manutenção da saúde do trabalhador. Considerando-se que a sala de aula é um ambiente de trabalho como outro qualquer, onde as pessoas realizam tarefas específicas. É conveniente a aplicação desses resultados de pesquisa na solução de problemas práticos dentro da escola (MORO, 2005).

As posturas não naturais do corpo e condições inadequadas para sentar podem provocar um desgaste maior dos discos intervertebrais. Segundo Costa (2004) a degeneração das estruturas ósseas e dos discos intervertebrais será mais precoce e intensa em decorrência da má postura. Ao curvamos o tronco, a região lombar é a que recebe maior pressão e os discos irão absorver maior pressão sofrendo desgastes e até ruptura do anel fibroso.

Os distúrbios posturais e dores nas costas também estão presentes nos alunos, problemas antes restritos a população adulta e idosa. Além dos problemas lombares, a postura sentada prolongada tende a reduzir a circulação de retorno dos membros inferiores, gerando edema nos pés e tornozelos e, também, promove desconfortos na região do pescoço e membros superiores (ZAPATER, 2004). A pressão mantida por diversas horas sobre os ossos em formação das crianças, irá ocasionar transformações posturais permanentes, que irão lhes incomodar para o resto de suas vidas.

Estudos recentes definem que o conforto trata-se de um sentimento de relaxamento e bem-estar, associado às questões estéticas, enquanto que o desconforto está ligado ao atendimento de questões biomecânicas (WERNER, 2003).

Segundo Bosi (2006), a ergonomia é uma ciência interdisciplinar que estuda as adaptações dos instrumentos, condições e ambiente às capacidades psicofisiológicas, antropométricas e biomecânicas do homem, com objetivos de reduzir o cansaço, acidentes e os custos operacionais para aumentar o conforto, a produtividade e a rentabilidade. Essa interdisciplinaridade, de acordo com Abrahão (2005), favorece não somente o diálogo entre áreas distintas, mas também a evolução de cada uma delas. A fisioterapia com base na ergonomia deve agir também de maneira profilática para evitar a instalação de distúrbios posturais. Deliberato (2002) afirma que o fisioterapeuta é um membro da saúde com sólida formação científica, que atua desenvolvendo ações de prevenção, avaliação, tratamento e reabilitação. Por tanto a correta orientação postural do indivíduo já em sua infância e adolescência tende a representar uma barreira preventiva importante para os desconfortos posturais que podem ocorrer ainda na fase da adolescência, mais podem se tornar efetivamente críticos na fase adulta, pois uma grande parte das atividades infantis é realizada sentada e as atividades do adulto não se mostram muito diferentes (BARBOSA, 2006).

## METODOLOGIA

Este trabalho tem por objetivo a reunião e a síntese de múltiplos estudos. Consistindo numa revisão bibliográfica analítica cujas buscas foram realizadas nas bases de dados SciELO, Bireme e Pubmed, assim como pesquisa de campo.

Nesta pesquisa de campo foram avaliados 70 acadêmicos da instituição de ensino particular Faculdades São José, dos quais 28 são do sexo masculino e 42 do sexo feminino. A faixa etária dos mesmos varia de 18 a 55 anos.

A análise postural foi realizada com auxílio de um simetrógrafo da marca SANNY, os acadêmicos foram fotografados no mobiliário escolar da marca DESK através da câmera fotográfica da marca SONY, os mesmos foram pesados pela balança digital e utilizamos à trena da marca SANNY para avaliar a altura.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

A avaliação postural se faz importante para que possamos mensurar os desequilíbrios e adequarmos a melhor postura a cada indivíduo, possibilitando a reestruturação completa de nossas cadeias musculares e seus posicionamentos no movimento e/ou na estática. A partir deste procedimento, estaremos com certeza promovendo a prevenção de muitos males causados inicialmente pela má postura (VERDERI, 2003).

Para entendermos a importância da educação postural para os alunos universitários é necessário que observemos logo de imediato, alguns parâmetros de postura corporal. Sendo assim, o mobiliário escolar é um dos instrumentos mais importantes na vida acadêmica de um aluno, pois é nele que passamos grande parte do nosso tempo. Por esse motivo despertou o interesse de alguns pesquisadores que puderam verificar se o mesmo é adequado ou não ao corpo discente de uma Instituição. A amostra é composta por 70 acadêmicos, sendo 28 do sexo masculino e 42 do sexo feminino, com faixa etária entre 18 e 55 anos (gráfico 1).

Através da análise dos dados podemos comprovar que 86% do sexo feminino queixam-se de dor na coluna vertebral (gráfico 2) e que 50% apresentam uma hiperlordose na região lombar (gráfico 3). Podemos explicar esse fato ressaltando que a maioria das mulheres apresentam uma anteriorização da pelve, por alguns motivos como o uso de saltos altos, gravidez, peso das mamas, entre outros, por esse motivo estão mais suscetíveis a apresentar esse distúrbio postural, o que relacionado a maneira inadequada de adaptar-se ao mobiliário escolar pode agravar esse distúrbio ou até mesmo tornar-se o fator principal. (MIRANDA, 2004)

Também devemos levar em consideração que já na infância se adquire esses distúrbios musculoesqueléticos, comprovamos esse fato com uma pesquisa que avaliou 100 crianças com faixa etária entre 8 a 10 anos, onde os resultados relatam que 18.2% apresentaram hiperlordose lombar e 12.2% apresentaram hipercifose torácica. Se essas pessoas adquirem essas patologias durante a infância, chegarão à fase adulta durante a vida acadêmica com esses distúrbios pré-existentes que logo serão agravados através da má adaptação do mobiliário escolar. (MILBRADT, 2011)

O sexo masculino apresentou significativas alterações na coluna vertebral, porém apenas 54% dos homens queixam-se de quadro algico na região supracitada (gráfico 6). Contudo foi observado que 64% apresentaram uma hipercifose na região torácica (gráfico 7) e 61% apresentaram uma retificação da região lombar (gráfico 9). Já é visto na literatura e observado no estudo que o homem apresenta uma estatura elevada

Em relação ao sexo feminino, esse fato pode conferir aos indivíduos em questão, condições neuromusculares que favorecem o desenvolvimento ou acentuação dos distúrbios posturais acima citados.

Outro fator preponderante nessa pesquisa que pode ser relatado é que em ambos os sexos foram identificados um exacerbado número de escolioses, sendo a mesma aparente em 82% no sexo masculino (gráfico 10) e 88% no sexo feminino (gráfico 11). Das possíveis condições que levam ao desenvolvimento ou acentuação de uma curvatura lateral pré-existente na coluna vertebral, podemos salientar a sobrecarga muscular suportada pelo membro superior, manutenção de postura inadequada por longo tempo em mobiliário com apoio apenas de um lado, dentre outros. (MAKOFSKY)

Outro dado importante verificado no estudo foi à relação entre o distúrbio postural pré-existente no indivíduo e o padrão de postura assumido ao sentar-se no mobiliário. Foi visto que os indivíduos com aumento da lordose lombar (Imagem A) mantêm a pelve próxima ao encosto da cadeira inclinando o tronco anteriormente e olhando para baixo, já os indivíduos com aumento da cifose torácica (Imagem B) posicionam a região toraco-lombar e pélvica próximo ao encosto e curvando a partir daí a coluna vertebral anteriormente e projetando a cabeça em direção ao material a ser lido, nos casos de retificação da lordose lombar (Imagem C) os indivíduos tendem a manter a região torácica próxima ao encosto e estabelecem uma retroversão de pelve, direcionando assim o peso corporal sobre o sacro.

Outra pesquisa realizada com 143 alunos da escola pública do município de Jequié-BA, sendo 40 indivíduos do sexo masculino e 103 indivíduos do sexo feminino o que resulta em 49,7% de escoliose. Esses índices podem ser explicados por alguns fatores, como o peso das mochilas e a forma inadequada de usá-las geralmente em apenas um dos membros superiores, além disso, a forma inadequada dos acadêmicos de se adaptarem ao mobiliário escolar influência também na postura corporal. (MASCARELHAS, 2010)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se concluir que o mobiliário escolar não regulável colabora para o desenvolvimento e/ou acentuação de distúrbios posturais na coluna vertebral em alunos universitários. Como mostra os resultados através das análises estatísticas, cujas porcentagens vêm revelando um índice significativo de escoliose em ambos os sexos, com uma presença relevante e já esperada de uma hipercifose torácica nos indivíduos do sexo masculino, por diversos fatores, porém, os indivíduos do sexo feminino apresentam normalidade dentro dos parâmetros de pesquisas já realizadas. Seguindo ainda com os indivíduos do sexo feminino pode-se perceber que na região lombar tem um alto percentual de hiperlordose, contudo nos homens identifica-se de forma significativa uma retificação nesta mesma região. A expectativa era de se encontrar uma hiperlordose cervical pelo fato dos indivíduos anteriorizarem e inclinarem a cabeça para baixo para estudarem, entretanto houve um alto índice de normalidade em ambos os sexos nesta mesma região.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHÃO, Júlia Issy; SILVINO, Alexandre Magno Dias; SARMET, Maurício Miranda **Ergonomia, cognição e trabalho informatizado**. Psicologia: Teoria e Pesquisa, Agosto 2005, vol.21, nº.2, p.163-171. ISSN 0102-3772.

BARBOSA, Luís Guilherme; VIDAL, Mário C.R.; TAMBELINI, Anamaria Testa. **A postura sentada e a motricidade humana no contexto da crianças escolar: a mochila não é a única responsável pelos problemas posturais**. Revista Fisioterapia Brasil, vol.7, nº4 julho/agosto: Atlântica, 2006.

BOSI, Paula Lima et al. **Fisioterapia preventiva na avaliação ergonômica de um escritório**. Revista Fisioterapia Brasil, vol.7 nº5 setembro/outubro: Atlântica, 2006.

BRÉDER, Vanessa Ferreira; OLIVEIRA, Débora Feliciano; DANTAS, Estélio Henrique Martin; SILVA, Marco A.G. **Prevalência de lombalgia em motoristas de ônibus urbano**. Revista Fisioterapia Brasil, vol.7 nº4 julho/agosto: Atlântica, 2006.

COSTA, Marisa F. **Revista dores na coluna** ano 1- nº 2 ed. Minuano São Paulo 2004.

- CURY, Munir. **Estatuto da Criança e Adolescente comentado**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2005
- DELIBERATO, Paulo C. P. **Fisioterapia preventiva: fundamentos e aplicações**. São Paulo : Manole, 2002.
- GRANDJEAN, Etienne.:**Manual de ergonomia: adaptando o trabalho ao homem**. Porto Alegre :Bookman, 1998.
- MAKOFISKY W. H. **Coluna vertebral**. Editora Guanabara Koogan – Rio de Janeiro.
- MASCARENHAS, M., Claudio HENRIQUE, C., MIRANDA, S. **Sintomas de distúrbios osteomusculares relacionados ao exercício da assistência fisioterapêutica**. Consciência e Saúde, vol. 9, núm. 3, 2010, pp. 476-485. Universidade Nove de Julho, Brasil.
- MILBRADT S. N., PRANKE G. I., TEIXEIRA C.S. **Aspectos da coluna vertebral relacionados a postura em crianças e adolescentes em idade escolar**. Revista fisioterapia Brasil nº2, março de 2011 p127.
- MIRANDA. E.,**Bases de Anatomia e Cinesiologia**. Editora Sprint – 2ª edição. Rio de Janeiro, 2004.
- MORO, Antônio Renato Pereira **Ergonomia da sala de aula: constrangimentos posturais impostos pelo mobiliário escolar**. Revista Digital Ano 10 nº 85 - Buenos Aires - junho, 2005.
- NBR 14006. **Móveis escolares - Assentos e mesas para conjunto aluno de instituições educacionais**. Associação Brasileira de Normas Técnicas Rio de Janeiro, 2003.
- PEREIRA, Erimilson Roberto. **Fundamentos de ergonomia e fisioterapia do trabalho**. Rio de Janeiro : Taba Cultural, 2003.
- VERDERI, Érica. **A importância da avaliação postural**. Revista Digital Ano 8 nº 57 - Buenos Aires - fevereiro, 2003.
- WERNER, Liane, van der; LINDEN, Júlio Carlos de Souza; RIBEIRO, José Luis Duarte. **Análise da percepção sobre assentos de trabalho utilizando técnicas estatísticas multivariadas**. Prod., 2003, vol.13, no.3, p.34-49. ISSN 0103-6513
- ZAPATER, André Rocha. **Postura sentada: a eficácia de um programa de educação para escolares**.Ciência saúde coletiva v.9 n.1 Rio de Janeiro 2004.

## ANEXOS

### Anexo 1 - Gráficos

Gráfico 1

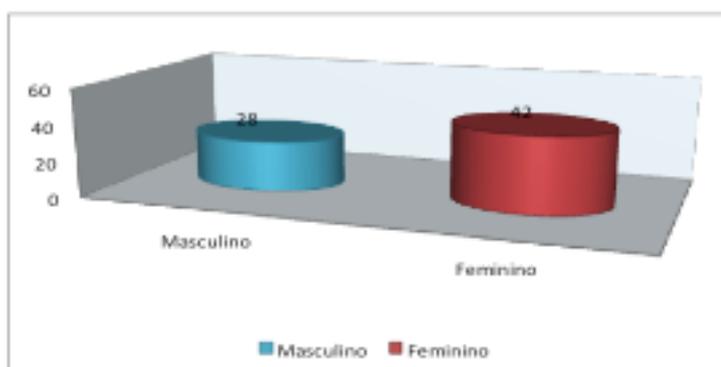


Gráfico 1 – Amostras de ambos utilizada no estudo

Gráfico 2

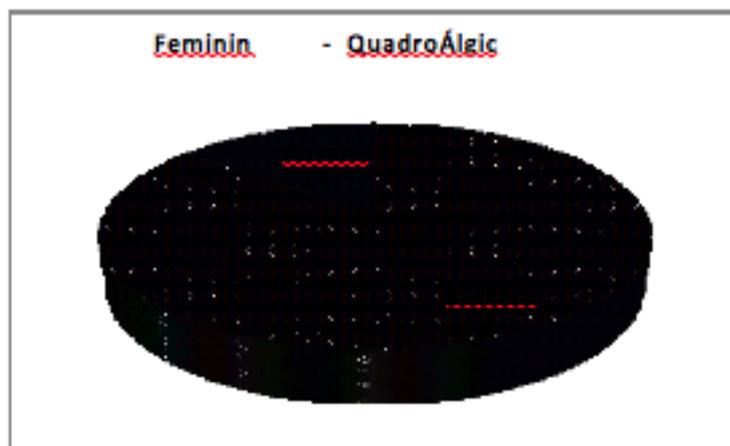


Gráfico 2 – Percentual de mulheres com quadro algico na coluna vertebral

Gráfico 3

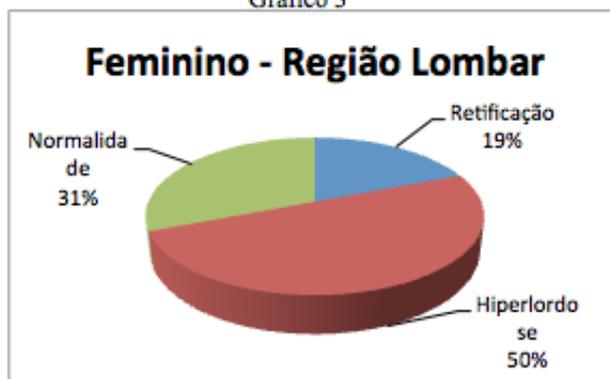


Gráfico 3 – Percentual de mulheres apresentando alterações posturais na região lombar da coluna vertebral

Gráfico 4

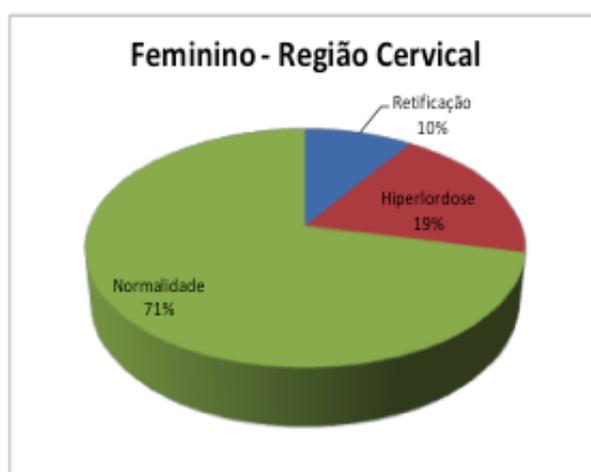


Gráfico 4 – Percentual de mulheres apresentando alterações posturais na região cervical da coluna vertebral

Gráfico 5

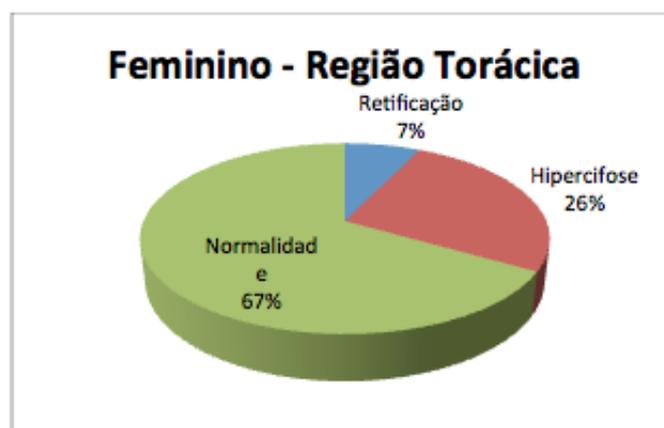


Gráfico 5 – Percentual de mulheres apresentando alterações posturais na região torácica da coluna vertebral

Gráfico 6



Gráfico 6 – Percentual de homens com quadro álgico na coluna vertebral

Gráfico 7



Gráfico 7 – Percentual de homens com quadro álgico na região torácica da coluna vertebral

Gráfico 8

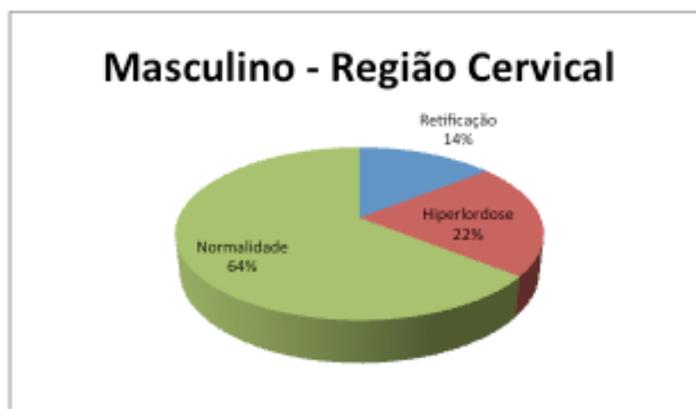


Gráfico 8 – Percentual de homens com quadro álgico na região cervical da coluna vertebral

Gráfico 9

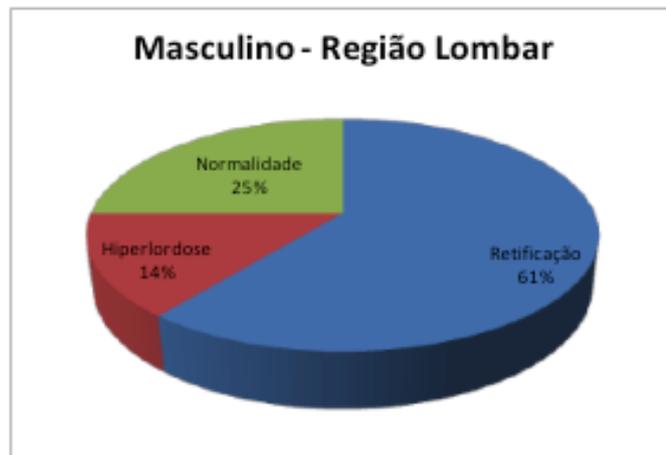


Gráfico 9 – Percentual de homens com quadro algico na região lombar da coluna vertebral

Gráfico 10



Gráfico 10 – Percentual de homens com quadro de escoliose na coluna vertebral

Gráfico 11

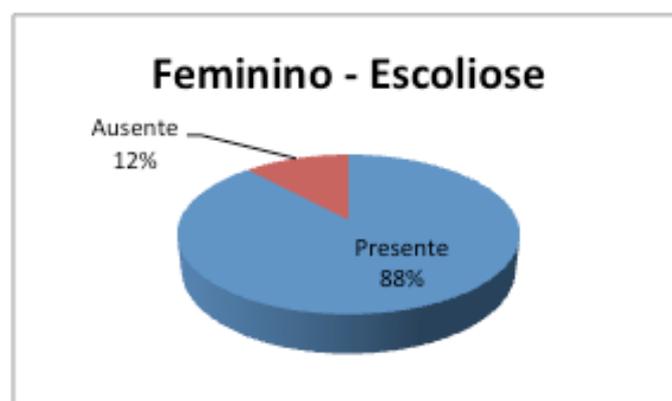


Gráfico 11 – Percentual de mulheres com quadro de escoliose na coluna vertebral

Anexo 2 - Imagens



### Anexo 3 - Ficha de Avaliação

Nome:

Idade:

Sexo: ( ) Masculino ( ) Feminino

Peso: \_\_\_\_\_

Altura: \_\_\_\_\_

IMC: \_\_\_\_\_

Queixa – se de dor na coluna? ( ) Sim ( ) Não

Avaliação postural:

- Cervical ( ) Normal ( ) Retificada ( ) Hiperlordose
- Torácica ( ) Normal ( ) Retificada ( ) Hipercifose
- Lombar ( ) Normal ( ) Retificada ( ) Hiperlordose
- Escoliose ( ) C ( ) S ( ) S – invertido

### Anexo 4 – Termo de consentimento livre e esclarecido

#### Termo do Consentimento Livre e Esclarecido

Eu, \_\_\_\_\_ portador do documento de identificação nº \_\_\_\_\_, órgão emissor \_\_\_\_\_, me apresento de forma voluntária e autorizo a utilização de minhas informações clínicas e imagens para fins de pesquisa e estudo.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do Voluntário

\_\_\_\_\_  
Assinatura do Pesquisador

\_\_\_\_\_  
Assinatura da Testemunha

Rio de Janeiro, \_\_\_\_\_, de \_\_\_\_\_ de 2012.

## Eraldo José Brandão

Mestre em Direito – UGF. Especialista em Gerenciamento Ambiental - UNIGRANRIO. Advogado e Professor de Direito Ambiental na Universidade Gama Filho e na Faculdade São José. Professor Bolsista do PROBINA/Uniabeu.

## Henrique Lopes Dornelas

Mestre em Direito - UERJ. Mestre em Sociologia e Direito - PPGSD/UFF. Especialista em Direito Tributário - UCAM. Especialista em Direito Público - UGF. Advogado e Professor Universitário.

## RESUMO

O presente artigo objetiva demonstrar o movimento de Justiça Ambiental na forma como foi concebido, partindo da premissa que as leis e atos do poder público devem atingir a todos de forma igualitária na transferência de benefícios e custos entre os diferentes grupos sociais, de modo que cada geração proveja seus membros com direitos iguais de acesso ao legado das gerações passadas e conserve o acesso para as gerações futuras. O direito das gerações futuras está diretamente relacionado ao risco na sociedade moderna, cuja origem encontra-se na mudança de comportamento humano em razão de seus novos experimentos no campo tecnológico e na perspectiva do desenvolvimento econômico globalizado. A efetivação do princípio da equidade intergeracional e dos direitos das gerações futuras perpassa pela conscientização das pessoas, pela sensibilidade dos governantes e das instituições responsáveis pelo compromisso ético a ser travado na tutela ambiental e no desenvolvimento sustentado.

**Palavras-Chave:** Justiça Ambiental, Equidade Intergeracional, Sociedade de Risco.

## ABSTRACT

This article aims to demonstrate the Environmental Justice movement in the way it was designed on the premise that the laws and acts of government must reach everyone equally in transfer of benefits and costs among different social groups, so that each generation supply its members with equal access to the legacy of past generations and preserve access for future generations. The right of future generations is directly related to the risk in modern society, whose origin lies in changing human behavior because of their new experiments in the field of technology and the prospect of economic globalization. The realization of the principle of intergenerational equity and the rights of future generations embraced by the awareness of the people, by the sensitivity of governments and institutions responsible for the ethical commitment to be caught in the environmental protection and sustainable development.

**Keywords:** Environmental Justice, Intergenerational Equity, Risk Society.

## INTRODUÇÃO

A Proteção dos Direitos das Gerações Futuras traça um pequeno esboço do debate acerca da implementação dos direitos dessas gerações e da equidade intergeracional, temas esses correlatos à questão da aplicação do princípio do desenvolvimento sustentável e da afirmação da justiça ambiental.

A grande questão do Direito Ambiental é estabelecer limites, mas não limites absolutos, e sim aqueles impostos pelo atual estado da tecnologia e da organização social, atentando particularmente para as fronteiras de absorção pelo próprio planeta dos impactos de suas atividades. Busca-se, ademais, a preservação dos bens ambientais para as presentes e futuras gerações, ou seja, persegue-se um meio ambiente ecologicamente equilibrado e saudável como um direito das gerações futuras, fundamentado em uma equidade intergeracional.

Nesse ínterim – e para ir além do debate acadêmico que foi fundante e ainda o é para o delineamento dessas questões –, fez-se necessário a adoção de mecanismos legais e de um aparato institucional que pudessem assegurar tais direitos, seja através de decisão de Tribunais, passando o debate pelo crivo do judiciário, ou, então, seja mesmo pela criação de um Conselho das Gerações Futuras, como no caso francês.

Sabe-se que a afirmação de uma justiça ambiental e da equidade intergeracional ainda é um processo em construção, fruto de lutas, de entraves, de acalorado debate acadêmico e de tentativa árdua de aplicação na resolução das questões ambientais, em que se há de conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação dos bens ambientais, numa perspectiva que vai além do presente, ou melhor, numa visão intergeracional e no compromisso ético com as gerações vindouras.

## JUSTIÇA AMBIENTAL: CONCEITO E FUNDAMENTAÇÃO

O conceito de Justiça Ambiental tem origem na experiência inicial dos movimentos sociais ocorridos nos Estados Unidos, a partir do clamor dos cidadãos pobres e das etnias socialmente discriminadas e vulnerabilizadas, quanto à maior exposição a riscos ambientais, por habitarem as vizinhanças de depósitos de lixo químicos e radioativos ou de indústrias com efluentes poluentes (HERCULANO, 2008).

O cerne do conceito de Justiça Ambiental e seu ponto fundamental é que, do mesmo modo que os benefícios da aplicação concreta do desenvolvimento sustentável, assim como os bens ambientais postos à disposição para fruição racional devem alcançar uniformemente todos os membros da sociedade, os ônus decorrentes do progresso, especialmente realizado de forma irresponsável, como muitas vezes ocorre, devem ser preferencialmente eliminados, senão suportados igualmente por toda a coletividade – e não aturados discriminadamente somente por minorias de pouca ou nenhuma representatividade política ou financeira, por questões de discriminação racial, ética ou econômica (SANTOS JUNIOR; LOURES, 2002, p. 274).

A compreensão do real alcance da expressão Justiça Ambiental está relacionada a dados que refletem o movimento denominado Racismo Ambiental. Segundo cálculos fornecidos por organizações ligadas ao movimento desse tipo de racismo, são os seguintes os dados:

*(i) a composição racial de uma comunidade é a variável mais apta a explicar a existência ou inexistência de depósitos de rejeitos perigosos de origem comercial em uma área, havendo, assim, probabilidade muito maior de que uma fábrica de produtos tóxicos ou perigosos se instale em comunidades de minorias raciais ou étnicas, do que em comunidades de população predominantemente branca;*

*(ii) 80% dos afro-americanos vivem a menos de 5Km de fábricas altamente poluidoras;*

*(iii) afro-americanos que residem no "Cancer Alley", como é referida a área situada no Corredor Industrial do Rio Mississippi, nos EUA, estão submetidos ao que se denomina "Doblé Jeopardy", vez que expostos a produtos poluentes tanto de grandes indústrias como de fábricas menores, que se concentram nas mesmas áreas dentro dessas comunidades;*

(iv) os membros dessas comunidades negras são raramente empregados nas empresas – menos de 1% (um por cento), e não obtêm quaisquer benefícios decorrentes da alta industrialização local; segundo os moradores, uma das exigências dos governos de algumas comunidades, ao autorizar a instalação das indústrias, seria a de que os negros sejam por elas contratados, sendo seu trabalho no campo considerado mais importante;

(v) embora ainda não haja prova científica estabelecendo o elo entre as doenças e a poluição local, muitos habitantes das regiões do “Cancer Alley” estão debilitados e morrendo (SANTOS JUNIOR; LOURES, 2002, p. 274).

A concretização da ideia de Justiça ambiental tem uma dimensão substantiva, relacionada à distribuição dos benefícios, dos riscos e gravames e, também, a um aspecto procedimental, relacionado à participação da população afetada nas decisões das políticas ambientais que as atingem (NUSDEO, 2008).

Afirma (HERCULANO, 2008) que a Justiça Ambiental constitui:

*Um paradigma tributário da luta dos negros norte-americanos por direitos civis (LYNCH, 2001, p. 60). Como definiu Robert Bullard, Justiça Ambiental é “a busca do tratamento justo e do envolvimento significativo de todas as pessoas, independentemente de sua raça, cor, origem ou renda, no que diz respeito à elaboração, desenvolvimento, implementação e reforço de políticas, leis e regulações ambientais. Por tratamento justo entenda-se que nenhum grupo de pessoas, incluindo-se aí grupos étnicos, raciais ou de classe, deva suportar uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas, resultantes de operações industriais, comerciais e municipais, da execução de políticas e programas federais, estaduais, locais ou tribais, bem como das consequências resultantes da ausência ou omissão destas políticas (HERCULANO, 2008).*

Nesse sentido (NUSDEO, 2008) esclarece:

*O movimento, que ficou conhecido como “Justiça Ambiental” (Environmental Justice), surgiu nos Estados Unidos na década de 80 do século XX. Na década anterior, o movimento ambientalista ganhara força naquele país e haviam sido editadas as primeiras e importantes leis de proteção ambiental (especialmente o Clean Air Act e o Clean Water Act). Embora o movimento ambientalista considerasse a proteção ambiental objeto de consenso nacional, representantes de minorias raciais posicionaram-se criticamente a ele e ao correspondente sistema de proteção legal, acusando-os de iniciativas da classe média, não benéficas às comunidades pertencentes às classes sociais desfavorecidas e às minorias raciais. Essas críticas transformam-se em protestos na década de 80, ocasionados por decisões de governos estaduais ou locais de instalar aterros de resíduos perigosos próximos a bairros de residência predominante de negros. Por esse motivo, o movimento era identificado com a bandeira de “racismo ambiental” (environmental racism), tendo, porém, prevalecido a expressão “justiça ambiental” (environmental justice) para designá-lo (NUSDEO, 2008).*

Essa discussão parte da premissa de que todas as leis e atos estatais relacionados à implementação de políticas do interesse público têm efeitos distributivos, vale dizer, implicam na transferência de benefícios e custos entre diferentes grupos sociais. Às vezes, os custos e benefícios transferidos representam simplesmente recursos financeiros, tal como ocorre com a concessão de uma vantagem social para determinado grupo (por exemplo, idosos ou deficientes), ou a instalação de um equipamento público em certa região (por exemplo, um parque ou uma escola). Essas benfeitorias, atribuídas a grupos específicos, são financiadas através da arrecadação fiscal entre contribuintes não pertencentes aos grupos beneficiados. No entanto, os efeitos distributivos de normas e de políticas públicas ambientais não se limitam aos aspectos financeiros, podendo implicar a submissão de determinados grupos a condições ambientalmente desfavoráveis ou premiar outros em prejuízo dos demais (NUSDEO, 2008).

## CRISE AMBIENTAL E A COMPLEXIDADE DA SOCIEDADE DE RISCO

A sociedade de risco é resultado do progresso científico e tecnológico, quando o homem perdeu o controle sobre os incidentes produzidos. Trata-se de uma segunda modernidade, em contraposição à primeira, caracterizada por uma sociedade estatal e nacional, e também por estruturas coletivas, pleno emprego, rápida industrialização, e exploração da natureza não “visível” (BECK; ZOLO, 2008).

Nesse sentido, (BECK; ZOLO, 2008) entende que o modelo da primeira modernidade – que poderíamos denominar também de simples ou industrial – tem profundas raízes históricas: a partir do século XVIII, afirmou-se na sociedade europeia, através de várias revoluções políticas e industriais, e, hoje, estamos diante do que se pode denominar “modernização da modernização” ou “segunda modernidade”, ou, também, “modernidade reflexiva”.

Desta forma, (BECK; ZOLO, 2008), complementa:

*Trata-se de um processo no qual são postas em questão, tornando-se objeto de “reflexão”, as assunções fundamentais, as insuficiências e as antinomias da primeira modernidade. E com tudo isso estão vinculados problemas cruciais da política moderna. A modernidade iluminista deve enfrentar o desafio de cinco processos: a globalização, a individualização, o desemprego, o subemprego, a revolução dos gêneros e, last but not least, os riscos globais da crise ecológica e da turbulência dos mercados financeiros (BECK; ZOLO, 2008).*

De acordo com (BECK; ZOLO, 2008) o conceito de sociedade de risco descreve uma fase do desenvolvimento da sociedade moderna, quando os riscos sociais, políticos, ecológicos e individuais, criados por ocasião do momento mesmo de inovação tecnológica, escapam das instituições de controle e proteção da sociedade industrial. Os principais problemas associados à denominada sociedade de risco são: 1) déficit de democracia nos procedimentos de comunicação dos riscos – quase sempre por meio de técnicas de ocultação de sua realidade e seus efeitos; 2) ineficácia das instituições na tarefa de primeiro prever, e, em seguida, controlar esses riscos.

Tem-se assim que o risco na sociedade moderna decorre de consequências e resultados, cuja origem encontra-se na mudança de comportamento humano em razão de seus novos experimentos no campo tecnológico e na perspectiva do desenvolvimento econômico globalizado. Ou seja, segundo o pensamento de (BECK; ZOLO, 2008), o risco retrata a expressão característica de sociedades que se organizam sob a ênfase da inovação, da mudança e da ousadia, e, nesse desiderato, a realidade dos riscos contemporâneos confirma que estes se apresentam cada vez mais concretamente globais e planetários, de modo que o Direito ambiental vê-se desafiado a propor alternativas, com vistas a solucionar problemas que não mais podem ser analisados a partir de um enfoque restritivamente nacional e eminentemente local.

## DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E EQUIDADE INTERGERACIONAL

Segundo o terceiro princípio da Declaração do Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio, “o direito ao desenvolvimento deve ser exercido, de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de gerações presentes e futuras (DECLARAÇÃO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992).

O conceito de desenvolvimento sustentável, tal como foi exaustivamente difundido, resultou dos trabalhos desenvolvidos, em 1987, pela Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, na Noruega, com a elaboração do documento denominado “Nosso Futuro Comum”, conhecido também como “Relatório Brundtland”, em que os governos signatários se comprometiam a promover o desenvolvimento econômico e social em conformidade com a preservação ambiental.

De acordo com tal documento, “o desenvolvimento sustentável é aquele que atende as necessidades do presente, sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades”.

*A Comissão Brundtland reconheceu o vínculo entre ambiente, ações, ambições e necessidades humanas. Tal vínculo torna o ambiente inseparável do desenvolvimento e em especial do desenvolvimento sustentável. Este por sua vez é entendido como o desenvolvimento que garante o atendimento das necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras atenderem também às suas necessidades (MOREIRA, 2008).*

No campo do Direito Financeiro (TORRES, 2004, p. 103) sustenta que a “equidade entre gerações significa que os empréstimos públicos e as despesas governamentais não devem sobrecarregar as gerações futuras, cabendo à própria geração que deles se beneficia arcar com o ônus respectivo”.

O princípio outrora prestigiado perdeu em parte a sua importância, visto que a translação de compromissos financeiros para as gerações vindouras se compensa com a transmissão de bens culturais e de equipamentos e obras públicas, criados pelas linhagens precedentes. Todavia, o emérito mestre admite ser inegável que o endividamento excessivo repercute sobre o futuro, a transferir a carga fiscal para outra geração, motivo por que o artigo 167, inciso III da Constituição Federal, vedou em homenagem à equidade, os empréstimos que viessem a exceder o montante das despesas de capital (TORRES, 2004, p. 103).

No campo da economia e do direito ambiental, tem-se que os recursos ambientais e o desenvolvimento devem caminhar juntos, não podendo ser considerados isolados um do outro, cujo interesse vai além do indivíduo, para alcançar uma escala global em benefício de toda a humanidade.

## **COMPROMISSO DAS GERAÇÕES PRESENTES COM AS GERAÇÕES FUTURAS: A EQUIDADE INTERGERACIONAL**

O reconhecimento da solidariedade como elemento de sustentação e de uma nova ética constitui o marco teórico do princípio da equidade intergeracional.

O conceito de equidade intergeracional surgiu nos anos de 1980 e está intrinsecamente relacionado com a ansiedade desencadeada pelas mudanças globais que caracterizaram a segunda metade do século XX, visto que o poder da humanidade de mudar e transformar as características físicas da Terra alcançou um nível que dificilmente poderia ser imaginado há um século, e, ao mesmo tempo, a população mundial aumentou numa velocidade sem precedentes, chegando mesmo a dobrar em algumas décadas (KIS apud VARELLA; PLATIAU, 2004, p.6).

Tal fato acarretou o aumento do uso dos recursos naturais e a conscientização sobre a escassez desses mesmos recursos. Nesse desiderato, houve uma crescente conscientização de que as mudanças globais podem ter como efeito a redução da parte da riqueza global a que cada habitante do mundo tem acesso (KIS apud VARELLA; PLATIAU, 2004, p.6).

Segundo (WEISS, 1993, p. 15) Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Georgetown e também consultora do “American Journal of International Law”, considerada, inclusive, uma das autoras da teoria da equidade intergeracional, pode-se afirmar que:

*Em qualquer momento, cada geração é ao mesmo tempo guardiã ou depositária da terra e sua usufrutuária: beneficiária de seus frutos. Isto nos impõe a obrigação de cuidar do planeta e nos garante certos direitos de explorá-lo.*

A propósito, (SACHS, 2004, p.49):

*O conceito de desenvolvimento sustentável acrescenta uma outra dimensão – a sustentabilidade ambiental – à dimensão da sustentabilidade social. Ela é baseada no duplo imperativo ético de solidariedade sincrônica com a geração atual, e de solidariedade diacrônica com as gerações futuras... Ela nos impele, ainda, a buscar soluções triplamente vencedoras, eliminando o crescimento selvagem obtido ao custo de elevadas externalidades negativas, tanto sociais quanto ambientais.*

Esse duplo imperativo citado por Sachs sinaliza a construção de uma nova ética ambiental, e, nas palavras (LEITE; AYALA, 2004, p.113) “os elementos para a renovação do discurso ecológico de integridade podem ser reproduzidos a partir da própria ética da alteridade, do respeito, do cuidado e da conservação do interesse do outro, que pode ser sintetizado em um único princípio, o da responsabilidade, que pressupõe agora, a atuação responsável em face do outro ainda não existente, os ainda não nascidos, dos titulares de interesses sem rosto”.

Nesse sentido, observe-se o ensinamento de (KIS apud VARELLA; PLATIAU, 2004):

*A preservação do meio ambiente está obrigatoriamente focalizada no futuro. Uma decisão consciente para evitar o esgotamento dos recursos naturais globais, em vez de nos beneficiarmos ao máximo das possibilidades que nos são dadas hoje, envolve necessariamente pensar sobre o futuro. Entretanto, o futuro pode ter uma dimensão de médio ou longo prazo, enquanto a preocupação relacionada ao interesse das gerações futuras é, necessariamente, de longo prazo e, sem dúvida, um compromisso vago. (...) A mudança global que está ocorrendo no momento afeta não só os recursos naturais, mas também os recursos culturais humanos que foram acumulados durante milhares de anos. Esses recursos consistem, por exemplo, de conhecimentos de povos indígenas, de registros científicos ou até mesmo de películas que se deterioraram com o passar do tempo. Fatores psicológicos e éticos explicam nossas reações a tais questões. Nossa primeira reação pode ser genética, instintiva. Todas as espécies vivas procuram instintivamente assegurar sua reprodução, e os mais desenvolvidos entre elas também fazem a provisão para o futuro bem-estar de seus descendentes. A história humana é testemunha dos constantes esforços dos seres humanos para proteger não somente suas próprias vidas, mas também para garantir o bem-estar e melhorar as oportunidades para sua prole. Os cuidados instintivos com as crianças e netos fazem parte da natureza humana.*

A juridicidade da proteção das pretensões e dos interesses das gerações futuras podem ser identificadas com clareza, especialmente no texto de diversos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, tais como: 1) No preâmbulo da Declaração de Estocolmo, que no primeiro princípio “reconhece que o homem é .... portador solene da obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras; 2) Na Conferência Geral da Unesco, 29ª sessão, Paris, 21 de outubro a 21 de novembro de 1972 – Declaração sobre a Responsabilidade das Presentes Gerações em Torno das Futuras gerações – reconhece o conceito de solidariedade intergeracional. Nesse sentido, entende-se que a teoria da Equidade Intergeracional possui bases profundas em textos de instrumentos internacionais, como, por exemplo: na Carta das Nações Unidas e na Declaração Universal Dos Direitos Humanos; 3) Convenção Internacional Sobre os Direitos Civis e Políticos; 4) Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, entre outros.

Segundo (KIS, apud VARELLA; PLATIAU, 2004, p. 9).

*Diferentes expressões dos direitos das gerações futuras são encontradas em diferentes textos. De acordo com a Declaração de Estocolmo, de 1972, a primeira a formular este princípio, encontramos: “O homem.... tem a solene responsabilidade de proteger e melhorar o meio ambiente para a atual e as futuras gerações”. O mesmo princípio foi reafirmado por diversos tratados internacionais e por outros instrumentos. Particularmente significativo é o artigo 3(1) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Essa Convenção foi um dos principais resultados da Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD): “As partes devem proteger o sistema climático para o benefício das atuais e futuras gerações da humanidade”. (...) Essa Convenção é uma continuação de diversas deliberações da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), sendo a mais importante a que se refere à Proteção do Clima Global para as Atuais e Futuras Gerações da Humanidade. Na Convenção sobre Diversidade Biológica, as partes contratantes apresentam sua decisão “para conservar e usar de forma sustentável a diversidade biológica para o benefício da geração atual e das gerações futuras”.*

Paralelo a tudo isso, há de se lembrar de que o princípio da equidade intergeracional está intimamente relacionado com o princípio do desenvolvimento sustentável, e permitir que as gerações atuais explorem de forma descompromissada e de maneira não sustentada os recursos naturais e culturais constitui violação frontal às proposições da Carta das Nações Unidas e aos demais diplomas de proteção dos direitos humanos.

É sabido que a equidade intergeracional tem como base três princípios informativos. Pelo primeiro, cada geração deve conservar a diversidade da base dos recursos naturais, sem diminuir ou restringir as opções de avaliação das futuras gerações na solução de seus problemas e na satisfação de seus valores, e deve ser comparável com a diversidade que foi usufruída pelas gerações antecedentes. Trata-se do princípio da conservação das opções. Pelo segundo, exige-se de cada geração a manutenção da qualidade do planeta para que essa qualidade seja transferida nas mesmas condições em que foi recebida, assim como essa mesma qualidade atual do planeta seja comparável àquela usufruída pelas gerações passadas. É este o princípio da conservação da qualidade. E, por fim, pretende-se que cada geração proveja seus membros com direitos iguais de acesso ao legado das gerações passadas e conserve o acesso para as gerações futuras (LEITE; AYALA, 2004, p.113).

Em decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) se vislumbra a importância do Direito Ambiental e importância da preservação e qualidade de vida para as gerações futuras:

*ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESASSOREAMENTO DO RIO ITAJAÍ-AÇU. LICENCIAMENTO. COMPETÊNCIA DO IBAMA. INTERESSE NACIONAL.*

*1. Existem atividades e obras que terão importância ao mesmo tempo para a Nação e para os Estados e, nesse caso, pode até haver duplicidade de licenciamento.*

*2. O confronto entre o direito ao desenvolvimento e os princípios do direito ambiental deve receber solução em prol do último, haja vista a finalidade que este tem de preservar a qualidade da vida humana na face da terra. O seu objetivo central é proteger patrimônio pertencente às presentes e futuras gerações. (Grifos nosso).*

*5. Recursos especiais improvidos.*

*(REsp 588.022/SC, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17.02.2004, DJ 05.04.2004 p. 217)*

Ainda em decisão do STJ, é reafirmada através da doutrina ambiental, a importância da equidade intergeracional e da preservação dos bens ambientais para as futuras gerações:

*PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. DANOS AMBIENTAIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESPONSABILIDADE DO ADQUIRENTE. TERRAS RURAIS. RECOMPOSIÇÃO. MATAS. INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. ART. 476 DO CPC. FACULDADE DO ÓRGÃO JULGADOR*

*[...] O art. 927, parágrafo único, do CC de 2002, dispõe: "Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem". Quanto à primeira parte, em matéria ambiental, já temos a Lei 6.938/81, que instituiu a responsabilidade sem culpa.*

*Quanto à segunda parte, quando nos defrontarmos com atividades de risco, cujo regime de responsabilidade não tenha sido especificado em lei, o juiz analisará, caso a caso, ou o Poder Público fará a classificação dessas atividades. "É a responsabilidade pelo risco da atividade." Na conceituação do risco, aplicam-se os princípios da precaução, da prevenção e da reparação.*

*Repara-se por força do Direito Positivo e, também, por um princípio de Direito Natural, pois não é justo prejudicar nem os outros e nem a si mesmo. Facilita-se a obtenção da prova da responsabilidade, sem se exigir a intenção, a imprudência e a negligência para serem protegidos bens de alto interesse de todos e cuja lesão ou destruição terá consequências não só para a geração presente, como para a geração futura. Nenhum dos poderes da República, ninguém está autorizado, moral e constitucionalmente, a concordar ou a praticar uma transação que acarrete a perda de chance de vida e de saúde das gerações (...)" in Direito Ambiental Brasileiro, Malheiros Editores, 12ª ed., 2004, p. 326-327. (...) (Grifos nosso).*

*(REsp 745.363/PR, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20.09.2007, DJ 18.10.2007 p. 270).*

Dessa forma, pode-se dizer que a mais importante contribuição da teoria da equidade intergeracional é o reconhecimento de que os direitos intergeracionais devem ser compreendidos sempre como direitos coletivos, distintos dos direitos individuais, pertencentes às futuras coletividades.

No que tange a implementação dos direitos das gerações futuras, os instrumentos internacionais fornecem pouca orientação, embora indicativos possam ser encontrados em determinados sistemas legais, como no caso relatado por Alexandre Kiss, acerca de uma decisão da Suprema Corte da República das Filipinas e de um recente decreto adotado na França, a saber:

A decisão da Suprema Corte da República das Filipinas: tratou-se do caso "Minors Oposa" versus "Secretaria de Departamento de Meio Ambiente e de Recursos Naturais", em que 35 menores, representados por seus pais e por uma associação, a Rede Ecológica Filipina (Philippine Ecological Network), encaminharam uma intimação, exigindo que o governo interrompesse as licenças existentes de exploração de madeira e restringisse a emissão de novas licenças. A petição era baseada na alegação de que os desflorestamentos resultavam em danos ambientais. O julgamento em primeira instância desqualificou o pedido, mas a Suprema Corte reverteu a decisão. Decidiu, entre outras coisas, que os requerentes tinham o direito de representar seus filhos ainda não nascidos e que haviam defendido adequadamente o direito deles a um meio ambiente equilibrado e saudável (KIS, apud VARELLA; PLATIAU, 2004, p. 9).

O direito das gerações futuras na França foi reconhecido de forma institucional, visto que desde janeiro de 1993 foi estabelecido um Conselho de Gerações Futuras, através de um decreto do governo desse país. O Conselho de Gerações Futuras é um órgão independente que pode ser consultado sempre que for identificado um problema com impacto potencial sobre os direitos das gerações futuras, estando autorizado a oferecer aconselhamento em tais questões por sua própria iniciativa (KIS, apud VARELLA; PLATIAU, 2004, p. 9).

## CONCLUSÃO

Refletindo acerca do foi detalhado neste trabalho, algumas considerações foram levantadas.

Viu-se, por exemplo, que o conceito de Justiça Ambiental advém da experiência inicial dos movimentos sociais dos Estados Unidos, cujo ponto fundamental é o fato de os benefícios da aplicação concreta do desenvolvimento sustentável, assim como os bens ambientais postos à disposição para fruição racional, deverem alcançar uniformemente todos os membros da sociedade, e os ônus decorrentes do progresso não de ser suportados igualmente por toda a coletividade - e não discriminadamente por minorias de pouca ou nenhuma representatividade política ou financeira, por questões de distinção racial, ética ou econômica.

Constatou-se que a equidade intergeracional, tal como é estudada, surgiu nos anos de 1980 e está intrinsecamente relacionada com a ansiedade desencadeada pelas mudanças globais que caracterizaram a segunda metade do século XX, e com a denominada Sociedade de Risco ou Segunda Modernidade, conceito este cunhado pelo sociólogo alemão Ulrich Beck, em que o homem perdeu o controle sobre o avanço científico e tecnológico, o que poderá colocar em risco a própria espécie. Aliás, a equidade intergeracional, aliada à implementação do princípio do desenvolvimento sustentável, seria então a solução para as questões que emergem com a Segunda Modernidade, a saber: o controle e o mapeamento dos riscos e o compromisso ético de preservar os bens ambientais para as gerações vindouras.

Assinalou-se que os direitos das gerações futuras são encontrados em diferentes textos internacionais. Porém, a Declaração de Estocolmo, de 1972, foi a primeira a formular tal proposição, que foi reafirmada por diversos tratados internacionais e por outros instrumentos internacionais.

De fundamental importância para a afirmação do direito das gerações futuras e da equidade intergeracional é a consolidação das formulações teóricas e acadêmicas num plano institucional, como ocorreu na França, com a criação do Conselho das Gerações Futuras, concebido desde o ano de 1993, bem como a resposta positiva do judiciário na aplicação de tais princípios, como o caso da Suprema Corte Filipina aqui relatado.

Contudo, a verdade é que para muito além de leis internas e de diplomas internacionais, a efetivação do princípio da equidade intergeracional e dos direitos das gerações futuras perpassa pela conscientização das pessoas, pela sensibilidade dos governantes e das instituições responsáveis pelo compromisso ético a ser travado na tutela ambiental e no desenvolvimento sustentado, onde cada vez mais, com o desenvolvimento tecnológico, faz-se necessária a adoção de medidas precaucionárias atreladas aos direitos dos que ainda virão.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECK, Ulrich; ZOLO, Danilo. **A sociedade global do risco - Uma discussão entre Ulrich BECK e Danilo ZOLO**. Disponível em <http://www.cfh.ufsc.br/~wfil/ulrich.htm>, acesso em 20 de junho de 2013.

DECLARAÇÃO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (RIO DE JANEIRO, 1992). Disponível em [http://www.interlegis.gov.br/processo\\_legislativo](http://www.interlegis.gov.br/processo_legislativo), acesso em 20 de maio de 2013.

HERCULANO, Selene. **Riscos e desigualdade social: a temática da Justiça Ambiental e sua construção no Brasil**. I Encontro da ANPPAS – Indaiatuba, São Paulo, GT Teoria e Ambiente. Disponível em [www.anppas.org.br](http://www.anppas.org.br), acesso em 15 de janeiro de 2013.

KIS, Alexandre. Os Direitos e interesses das gerações futuras e o princípio da precaução. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Organizadores e co-autores). **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey e ESMPU – Escola Superior do Ministério Público da União, 2004.

LEITE, José Rubens Morato, AYALA, Patriyck de Araujo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. 2a. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2004.

MOREIRA, Antônio Cláudio M. L. Conceitos de Ambiente e de Impacto Ambiental aplicáveis ao Meio Urbano. Material didático da disciplina de pós-graduação AUP 5861 - Políticas públicas de proteção do ambiente urbano. São Paulo: 1999. Disponível em [http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/a\\_moreira/producao/conceit.htm](http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/a_moreira/producao/conceit.htm), acesso em 10 de maio de 2013.

NUSDEO, Ana Maria. **Justiça Ambiental**. Disponível em <http://www.esmpu.gov.br>, acesso em 10 de abril de 2013.

SANTOS JUNIOR, Humberto Adami; LOURES, Flavia Tavares Rocha. O papel fundamental do advogado na aplicação da justiça ambiental e no combate ao racismo ambiental. In: **Direito e Justiça Ambiental / FILHO, Wilson Madeira** (organizador) – Niterói: PPGSD – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, 2002.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2004.

WEISS, Edith Brown. **Justice pour les Générations Futures**. Paris: Editions Sang de la Terre, 1993.

SACHS, I. **Desenvolvimento: Includente, sustentável, sustentado**. Ed. Garamond, Rio de Janeiro, Brasil. 2004.

# Como uma lesão de joelho provocada pelas atividades profissionais de guarda-vidas do estado do Rio de Janeiro interferem em sua qualidade de vida

How a knee injury caused by Rio de Janeiro's lifeguards' professional activities interfere in your quality of life.

---

## **José Maurício Barros Siqueira**

Fisioterapeuta (FRASCE), Mestre em Educação Especial (UERJ), Especialista em Docência Superior, Especialista em Acupuntura, Formação em RPG, Professor do Curso de Fisioterapia das Faculdades São José.

**Fernanda Luiza das Neves Inácio** | nevesinacio.fisio@gmail.com | 21 7507-7042

Acadêmica em fisioterapia- Faculdades São José (FSJ)- Rio de Janeiro-RJ, Brasil Rua José Silton Pinheiro n.703 casa 01 Santa Cruz- Rio de Janeiro- RJ

**Jéssica Yasmin Araújo Ramos Coelho** | jessicamosfisio@gmail.com | 21 9775-3418

Acadêmica em fisioterapia- Faculdades São José (FSJ)- Rio de Janeiro-RJ, Brasil Rua Santo Expedito n. 92 Magalhães Bastos- Rio de Janeiro- RJ

## **RESUMO**

A presente pesquisa foi baseada no artigo Lesões Ósteo-Mio-Tendino-Ligamentares na atividade de Guarda-Vidas, do autor José Manoel Alves de Oliveira, Major Bombeiro Médico publicado no ano de 2009, cujo relato mostra que o segmento corporal mais acometido por lesões é o joelho e o segmento mais atingido por dores é a coluna lombar. Tem como finalidade expor o modo pelo qual uma lesão no joelho, provocada pelo exercício da profissão, pode interferir na qualidade de vida dos guarda-vidas do 1º Grupamento Marítimo, do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro (GMAR). Visa promover uma abordagem analiticorreflexiva, onde é verificado como o exercício de determinada profissão pode causar lesões capazes, até, de incapacitar o profissional e, assim, interferir na sua qualidade de vida. A falta de conhecimento adequado, somada à ausência de programas preventivos, conduz a uma sobrecarga no sistema músculo articular dos guarda-vidas e, conseqüentemente, no sistema de salvamento no mar.

**Palavras-Chave:** Lesões de joelho, Guarda-vidas, Qualidade de vida

## **ABSTRACT**

This research was based on the article Mio-bone-tendon-ligament injuries on lifeguards' activity, by Lifeguard Major José Manoel Alves de Oliveira Md., published in 2009, whose report shows that the most affected body part by injuries is the knee and the most affected segment by pain is the lumbar spine. It intends to show the way a knee injury caused by the professional performance interferes in 1st Marine Grouping lifeguards from the Fire Department of Rio de Janeiro quality of life. The research's goal is to promote an analytic approach, showing that the exercise of a certain profession can cause lesions that can damage even the professional and thus interfere in their quality of life. The lack of adequate knowledge added to the absence of preventive programs leads to an overload on the articular muscle system of lifeguards and hence the system of rescue at sea.

**Keywords:** Knee Injury, Lifeguards, Quality Of Life

## INTRODUÇÃO

A pesquisa ora realizada visa expor o modo pelo qual uma lesão no joelho provocada pelo exercício da profissão interfere na qualidade de vida dos guarda-vidas do 1º Grupamento Marítimo, pertencente ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro (GMAR).

De acordo com Mueller e Maluf (2002) e Rekola et al (1993) citado por Rolla et al (2004) "O termo lesão é definido como qualquer alteração tecidual que resulte em dor ou desconforto, sendo que o sistema músculo-esquelético é citado como o mais frequentemente acometido."

O trabalho apresenta a relação existente entre lesões e qualidade de vida e objetiva a promoção da saúde em seu ambiente de trabalho, visando o bem-estar dos guarda-vidas na sua vida profissional e pessoal e a conscientização de seus limites fisiológicos.

Observamos que não existe nenhum programa obrigatório de exercícios de rotina objetivando a manutenção e prevenção da saúde destes profissionais, ficando a cargo de cada um a realização das atividades físicas de aquecimento e alongamento.

Este projeto busca promover uma abordagem preventiva, onde é ressaltado como o exercício de determinada profissão pode causar lesões capazes, até, de incapacitar o profissional e, assim, interferir na sua qualidade de vida. A falta de conhecimento adequado, somada à ausência de programas preventivos, conduz a uma sobrecarga no sistema músculo articular dos guarda-vidas e, conseqüentemente, no sistema de salvamento no mar.

Esta pesquisa científica visa, ainda, promover um maior grau de conscientização sobre a possível interferência na qualidade de vida destes profissionais devido ao exercício da profissão. Considerando a ausência de programas de caráter preventivo que buscam a promoção da saúde e qualidade de vida dos profissionais guarda-vidas que são alvo constante de lesões diversas.

Deste modo, ocorre uma reflexão entre exercício da profissão e qualidade de vida, ressaltando a relação existente entre ambos e considerando que pesquisas de caráter preventivo aplicadas a grandes populações requerem grandes prazos para atingir uma porcentagem significativa.

*Não resta a menor sombra de dúvidas que o serviço de guarda-vidas, é um serviço que exige muita força física, porém de nada adiantará a força se esta não estiver aliada a técnica, a responsabilidade, a disciplina e acima de tudo muita experiência (Carvalho, 2007, p. 2).*

O esforço constante e excessivamente realizado aliado à falta de conhecimento adequado de promoção e prevenção aumenta ainda mais as implicações clínicas tratadas pelos fisioterapeutas e médicos militares. Pode ser que a falta de crença na necessidade de realização de alongamentos, aquecimento prévio e exercícios preventivos como forma de prevenir ou minimizar o aparecimento de lesões, evitando assim um maior número de afastamento dos profissionais militares, provém da ausência de campanhas e implantação de projetos direcionados para a preservação destes profissionais.

Foram realizadas duas etapas de questionários, de maneira aleatória, no período de 10 de abril a 16 de maio de 2012, para os Guarda Vidas do 1º Grupamento Marítimo pertencente ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro (GMAR).

A segunda etapa de entrega dos questionários foi acompanhada de breves esclarecimentos por parte das pesquisadoras, visto que muitos dos profissionais apresentavam dúvidas em relação à importância de alongamentos, como o trabalho poderia interferir em atividades rotineiras, o tratamento fisioterapêutico em caso de dores musculares, etc.

## METODOLOGIA

Foram distribuídos trinta questionários contendo perguntas distintas, objetivas e discursivas de maneira aleatória no período de 10 a 12 de abril de 2012 para os Guarda Vidas do 1º Grupamento Marítimo pertencente ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro (GMAR).

Em função da necessidade de novos dados, foi realizada uma segunda distribuição de vinte e nove questionários no período de 14 a 16 de maio de 2012. A segunda etapa de entrega dos questionários foi acompanhada de breves esclarecimentos por parte das pesquisadoras.

## RESULTADOS

As bases metodológicas utilizadas nesta pesquisa nos permitiram notar que a área mais acometida ou incapacitada por lesões ainda é o joelho (incluindo patela e lesões ligamentares) e que o segmento corporal mais comprometido por dores ainda é a coluna lombar, sendo alvo de 52% das queixas.

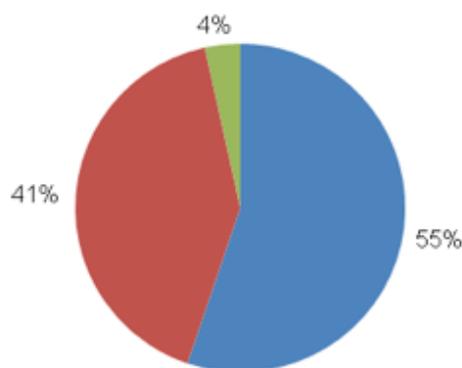
Através dos dados recolhidos em ambos os questionários e de um esclarecimento informal com estes profissionais, foi notada uma conscientização quanto ao esclarecimento sobre a importância que o trabalho desempenha na qualidade de vida e como isto pode ser associado ao caso deles, que possuem um trabalho que exige grande desgaste fisiológico.

No primeiro questionário entregue 67% dos entrevistados acreditavam que suas atividades interferiam em sua qualidade de vida.

No segundo questionário foi constatada uma alteração na opinião dos mesmos, pois aproximadamente 83% acreditavam que o trabalho interfere nas atividades pessoais (como dirigir, realizar esportes e se manter na posição ortostática). Ao questionarmos sobre a necessidade de fisioterapeutas atuando no quartel, 96% dos entrevistados acreditam que a disponibilidade do profissional fisioterapeuta contribuiria para a melhora da sua qualidade de vida e, conseqüentemente, no desempenho de suas funções profissionais.

Porém, os resultados nos mostram que apenas um esclarecimento não é suficiente para a melhora da qualidade de vida destes profissionais, revelando assim a importância da implantação de novas pesquisas e projetos voltados para a área preventiva.

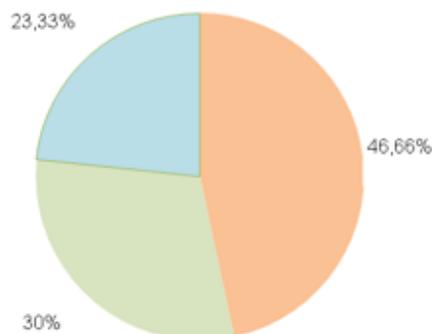
### Gráfico: Incidência de lesões



- Sofreram lesão em algum segmento incluindo os joelhos.
- Não sofreram lesão até a data pesquisada.
- Não responderam.

Fonte: Os Autores

## Gráfico: Incidência de incapacitações



- Incapacitados por lesão nos joelhos.
- Incapacitados em outras áreas
- Não ficaram incapacitados por lesões nos joelhos ou em outras áreas.

Fonte: Os Autores

## DISCUSSÃO

A partir das respostas obtidas no primeiro questionário distribuído para os Guarda Vidas do 1º Grupamento Marítimo pertencente ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro (GMAR), foi possível constatar que 87% dos guarda-vidas executam algum tipo de alongamento antes da realização de suas atividades, 67% fazem alongamentos durante seu dia de trabalho e 63% após o término de suas atividades.

*Os guarda-vidas devem sempre fazer exercícios de alongamento para evitar distensões uma vez que a flexibilidade insuficiente para determinados movimentos podem ser causa de distensões ou estiramentos. Superfícies irregulares como a areia das praias, o frio, a umidade elevada e a sobrecarga com pesos podem causar distensões.*

(OLIVEIRA, 2009, p.6)

De acordo com MacArdle e Katch (1998) citado por Rolla et al (2004):

*Atividade física corresponde a qualquer movimento corporal produzido por músculos que resulte em um maior dispêndio de energia. Estudos mostram que a atividade física promove benefícios imediatos (regularização dos níveis de glicose sanguínea, de adrenalina e noradrenalina, assim como da quantidade e qualidade do sono) e a longo prazo (melhora do funcionamento cardiovascular, flexibilidade, resistência, potência e força muscular, equilíbrio, coordenação e velocidade de movimento).*

Todos os entrevistados acreditam que a realização de exercícios serve como modo de prevenção para o aparecimento de lesões, e de acordo com os dados do primeiro questionário entregue 67% acredita na relação existente entre atividades profissionais e qualidade de vida pessoal.

Estes profissionais necessitam adotar a postura ortostática durante a maior parcela do dia e, devido à permanência exacerbada nesta posição, dores em diversos segmentos do corpo são comuns.

Embora a profissão exija o máximo que o corpo pode suportar desde o treinamento e estes profissionais prestem concurso conscientes da sobrecarga fisiológica a que serão expostos, os mesmos passam a se sentir desgastados com os anos, pois seus corpos ficaram expostos por um longo período ao stress físico e mental.

*A fisiologia humana, por si só, é tão complexa que nenhuma medida isolada pode ser tomada como síntese do desgaste do corpo ao realizar uma tarefa. Mesmo a conjugação de variáveis (como esforço e postura) está longe de explicar todas as formas de desgaste, como as lesões por esforços repetitivos ou lombalgias. (LIMA, 2000, p. 5)*

Quando se trata de qualidade de vida no trabalho temos a presença de diversas ciências que concedem sua contribuição formando um todo com o objetivo de encontrar o equilíbrio entre a vida pessoal e o trabalho.

Segundo ABRAHÃO, JÚLIA; PINHO, DIANA (1999, p.3), o termo qualidade de vida não é puramente definido a partir de conceitos científicos ou técnicos, sendo qualidade de vida um tema interdisciplinar, que recebe contribuições de diferentes áreas, como senso comum, da psicologia, da sociologia, da saúde e etc.

“No âmbito da saúde, por exemplo, qualidade de vida visa intervir sobre os agravos que podem comprometer o bem estar fisiológico do ser humano, procurando resguardar a integridade física, mental e social do indivíduo.” (LIMONGI, et al citado por VASCONCELOS, 2001, p. 3)

MINAYO, M. et al. (2000, p.16), afirmam que “embora nem todos os distúrbios fisiológicos da vida humana sejam necessariamente, uma questão médica, deve-se considerar que a saúde interfere muito na vida das pessoas e, quando o causador de uma instabilidade física ou psicológica é o exercício da profissão, alguns aspectos devem ser analisados, como por exemplo, a postura adotada no trabalho, a repetitividade de movimentos, o estresse causado por algum fator durante o exercício das atividades profissionais, a alimentação durante o dia de trabalho, etc”.

Segundo OLIVEIRA (2009), devido ao alto índice de lesões, incluindo aquelas que incapacitam os guardavidas, tornam-se necessários programas de prevenção para os iniciantes na profissão e de tratamento contínuo para os mais antigos. A conscientização não se efetivará de forma imediata com apenas um projeto científico, mas se manifestará ao longo dos anos com a implantação de programas e projetos de caráter preventivo.

“A fisioterapia preventiva e profilática vem a ser um conjunto de ações que visam, fundamentalmente, atuar na amenização das causas das dores e desconfortos no trabalho”. (Renner, 2006, p. 75).

De acordo com os dados obtidos na segunda pesquisa de campo, podemos citar que nenhum dos entrevistados participou de programas ou projetos preventivos de âmbito fisioterapêutico ministrado pelo quartel, o que confirma a fragilidade no atendimento preventivo.

“A promoção da saúde visa assegurar a igualdade de oportunidades e proporcionar os meios (capacitação) que permitam a todas as pessoas realizar completamente seu potencial de saúde”. (BUSS, 2000, p.9)

É importante mencionar que a conscientização que o presente projeto almeja não se efetivará de forma imediata, pois esse trabalho exige um investimento a longo prazo, exigindo novos estudos, inclusive quanto aos aspectos relacionados à prática da natação, e apoio do poder público, visando a implantação de programas e projetos de caráter preventivo futuramente.

*Quando trabalhamos em equipes interdisciplinares, onde há um interesse comum em diminuir as lesões no esporte, os resultados podem ser alcançados com um melhor desempenho atlético. Além disso, a conscientização por parte dos atletas quanto aos materiais e técnicas já existentes na prevenção de lesões é essencial para a própria proteção do esportista, facilitando, assim, o trabalho dos profissionais que atuam no esporte.*

MELLO (2007, p.8)

## CONCLUSÃO

Os resultados obtidos partem de uma análise comparativa entre dois questionários entregues em datas distintas e de forma aleatória para os profissionais guarda-vidas do 1º Grupamento Marítimo pertencente ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro (GMAR).

A presente pesquisa foi baseada no artigo Lesões Ósteo-Mio-Tendino-Ligamentares na atividade de Guarda-Vidas, do autor Oliveira, Major BM Médico publicado no ano de 2009, cujo relato mostra que o segmento corporal mais acometido por lesões era o joelho e o segmento mais atingido por dores era a coluna lombar.

Os dados atuais recolhidos pelos questionários nos informam que a área mais acometida ou incapacitada por lesões ainda é o joelho (incluindo patela e lesões ligamentares) e que o segmento corporal mais comprometido por dores ainda é a coluna lombar.

A dor lombar é a área mais atingida por dores, sendo alvo de 52% das queixas.

Em ambos os questionários entregues aos profissionais guarda-vidas foi perguntado se o exercício de suas atividades profissionais desempenhava comprometimento negativo sobre sua vida pessoal e profissional. No primeiro questionário entregue 67% dos entrevistados acreditavam que suas atividades interferiam em sua qualidade de vida.

Já no segundo questionário foi constatada uma alteração na opinião dos mesmos, pois aproximadamente 83% acreditam que o trabalho interfere nas atividades pessoais.

As bases metodológicas utilizadas nesta pesquisa nos permitiram notar que a falta de projetos voltados para a área preventiva destes profissionais desempenha uma possível influência no surgimento de lesões, e neste contexto os guarda-vidas se mantêm desinformados ou mal informados sobre atos preventivos que podem vir a beneficiar os mesmos.

O que pode ser citado como programa de prevenção foi uma visita que os médicos dermatologistas realizaram este ano (2012) no quartel, com o objetivo de diagnosticar doenças de pele.

Ao questionarmos sobre a necessidade de fisioterapeutas atuando no quartel em função dos guarda-vidas 96% dos entrevistados deixaram explícito que a disponibilidade do profissional fisioterapeuta contribuiria em grande escala para o desempenho profissional de suas atividades.

Os resultados obtidos mostram a necessidade de novos estudos dirigidos para a área de implantação de programas e projetos de caráter preventivo, que tenham como apoio o próprio poder público, pois as lesões que os guarda-vidas vêm sofrendo ao longo do exercício de suas carreiras afetam não apenas sua vida pessoal, mas também sua qualidade de vida profissional, pois um profissional repleto de dores devido à sua profissão pode, talvez, desencadear um déficit no sistema de salvamento, comprometendo qualquer cidadão que esteja em uma situação de perigo no mar.

## AGRADECIMENTOS

Agradecemos a Deus pela oportunidade de estar crescendo constantemente e aprendendo cada vez mais. Agradecemos à coordenadora do curso de fisioterapia, Ms. Vera Freitas, pois permitiu que este projeto ganhasse vida.

Agradecemos, também, ao Coronel Sergio Bastos de Souza, que autorizou a realização da pesquisa de campo com os guarda-vidas do 1º Grupamento Marítimo, pertencente ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro (GMAR), e aos guarda-vidas entrevistados que colaboraram decisivamente para a realização do nosso trabalho.

Obrigada Ms. José Mauricio Barros Siqueira por nos incentivar, apoiar e conduzir amplamente na execução deste trabalho, sem você não teria sido possível realizá-lo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ROLLA et al. Análise da percepção de lesões em academias de ginástica de Belo Horizonte: um estudo exploratório. **Revista Brasileira de Ciência e Movimento, Brasília**, 12, n. 2, p. 7-12, jun, 2004. Disponível em :< <http://portal.revistas.ucb.br/index.php/RBCM/article/viewFile/549/573>

CARVALHO, SANDRO ROBERTO DE. **Aspectos trabalhistas e previdenciários na contratação do guarda-vidas civil voluntário pelo corpo de bombeiros militar de santa Catarina**. 2007. Disponível em: <<http://biblioteca.cbm.sc.gov.br/biblioteca/dmdocuments/OC2007Sandro.pdf>>

OLIVEIRA, JOSÉ MANOEL ALVES DE. **Lesões Osteo-Mio-Tendino-Ligamentares na Atividade de Guarda-vidas**. 2009. Disponível em:< <http://www.cpmso.cbmerj.rj.gov.br/modules.php?name=Content&file=print&pid=132>>

LIMA, FRANCISCO DE PAULA ANTUNES. **A ergonomia como instrumento de segurança e melhoria das condições de trabalho**. 2000. Disponível em: <[http://elosergonomia.com.br/site/arquivo/publicacoes/publica\\_cao09.pdf](http://elosergonomia.com.br/site/arquivo/publicacoes/publica_cao09.pdf)>

ABRAHÃO, JÚLIA; PINHO, DIANA. **Teoria e prática ergonômica: seus limites e possibilidades**. 1999. Disponível em :< <http://www.luzimarteixeira.com.br/wp-content/uploads/2009/09/teoria-pratica.pdf>>

VASCONCELOS, ANSELMO FERREIRA. **Qualidade de vida no trabalho: Origem, Evolução e Perspectivas**. 2001. Disponível em: <<http://www.luzimar.teixeira.com.br/wp-content/uploads/2009/06/qualidade-de-vida-no-trabalho-ori-gem.pdf>>

MINAYO, M. et al. **Qualidade de vida e saúde: um debate necessário**. 2000. Disponível em:<<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/630/63050102.pdf>>

RENNER, JACINTA SIDEGUN. **Prevenção de distúrbios osteomusculares relacionados ao trabalho. Boletim da saúde**, Porto alegre, n. 1, jan./jun. 2005. Volume 19. Disponível em: <[http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/periodicos/boletim\\_saude\\_v19n1.pdf#page=68](http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/periodicos/boletim_saude_v19n1.pdf#page=68)>

BUSS, PAULO MARCHIORI. **Promoção da saúde e qualidade de vida**. 2000. Disponível em:<<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/630/63050114.pdf>>

MELLO, DANIEL NEGREIROS DE. **Lesões musculoesqueléticas em atletas competidores de natação**. 2007. Disponível em: <<http://www2.pucpr.br/reol/public/7/archive/0007-00001522-ARTIGO-15.PDF>>

# O Núcleo de Mediação Extrajudicial de Rio das Pedras: a experiência da mediação comunitária como meio de administração de conflitos em uma favela carioca

The Center for Mediation Extrajudicial Rio das Pedras: the experience of community mediation as a means of conflict management in a Rio slum

**Cláudia Franco Corrêa** | claudiafcorrea@terra.com.br | 9588-1964

Mestre e Doutora em Direito pela UGF. Pós-doutoranda em Antropologia Urbana pela UERJ. Professora Adjunta de Direito Civil da UFRJ. Professora de Direito Civil da UniverCidade e da UVA. Advogada. Consultora do Jornal Comunitário A Voz de Rio das Pedras.

**Irineu Carvalho de Oliveira Soares** | irineu4400@hotmail.com | 9848-5730 / 9430-8889

Mestrando em Sociologia e Direito pela UFF. Integrante da Comissão de Mediação de Conflitos da OAB/RJ. Advogado. Consultor do Jornal Comunitário A Voz de Rio das Pedras.

## RESUMO

A pesquisa que empreendemos situa-se na favela de Rio das Pedras (RJ), em que através de um Núcleo de atendimento jurídico e pesquisa, tem-se realizado mediações entre seus moradores na ocorrência de conflitos locais. Com aproximadamente 80 mil moradores, a quantidade de conflitos são igualmente consideráveis. Um dos fatores que sobressai na pesquisa é a absorção da prática mediacional no interior de uma favela comandada por milícia. Além disso, a observação das práticas sociais e ajurídicas que se institucionalizaram na comunidade conduzem a um processo de administração de conflitos fora de padrões formais e estatais. Processo em que as partes são protagonistas de um procedimento administrado por um terceiro imparcial cuja função é facilitar o diálogo entre as mesmas na busca de uma solução que as satisfaça.

**Palavras-Chave:** FAVELA; MEDIAÇÃO EXTRAJUDICIAL; DIREITO

## ABSTRACT

The research we undertake is located in the slums of Rio das Pedras (RJ), where through a core legal services and research, has conducted mediations between its residents in the event of local conflicts. With approximately 80,000 residents, the number of conflicts are also considerable. One factor that stands out in the research is the absorption of practice mediational inside a favela controlled by militia. Furthermore, the observation of social practices and not judiciaries that institutionalized the community lead to a process of conflict management outside of formal standards and state. Process in which the parties are protagonists of a procedure administered by a neutral third party whose role is to facilitate dialogue between them in finding a solution that satisfies.

**Keywords:** SLUM; MEDIATION OUT JUDICIAL; RIGHT

## INTRODUÇÃO : CONTEXTUALIZANDO A FAVELA DE RIO DAS PEDRAS

A favela de Rio das Pedras, segundo os dados apresentados pelo censo IBGE dos Aglomerados Subnormais<sup>1</sup> de 2010, possui um quantitativo de 63.482 (sessenta e três mil quatrocentos e oitenta e dois) habitantes. Ocupa, no ranking de favelas, o lugar de terceira maior do país e segunda maior do Rio de Janeiro, ficando apenas atrás da favela da Rocinha.

Deve-se salientar, contudo, que o censo realizado pelo IBGE dividiu a favela de Rio das Pedras em duas (A.M. e Amigos de Rio das Pedras e Rio das Pedras propriamente dita) além de ignorar áreas grandes e densamente povoadas entendidas pela população como integrantes da comunidade<sup>2</sup>. Segundo lideranças comunitárias e prestadores de serviços na comunidade, a população de Rio das Pedras gira em torno de 80.000 (oitenta mil) habitantes, número muito maior do que o apresentado pelo IBGE.

O elevado número de habitantes, segundo os moradores, se deve a segurança do local, fator apontado por eles como um dos principais motivos de terem escolhido a comunidade para morar. Além disso, a privilegiada localização da favela beneficia os seus habitantes no que concerne a facilidade de conseguir trabalho e deslocamento, devido à proximidade com os bairros da Barra da Tijuca e de Jacarepaguá.

A favela de Rio das Pedras tem uma população constituída predominantemente, de nordestinos e descendentes de nordestinos. E, tem como característica principal o fato de ter apresentado um crescimento imobiliário impressionante nos últimos anos. Um dos fatores que impulsionou este crescimento foi o mercado ilegal de imóveis administrado pela Associação de Moradores<sup>3</sup>. Esta prática esgotou praticamente todo o espaço horizontal da favela, que na atualidade, cresce verticalmente a um ritmo impressionante.

Esse crescimento vertical, informal e ilegal, surgiu da prática do “Direito de Laje”, o “principal instrumento institucionalizado de verticalização de moradias que fomenta o mercado imobiliário da favela em questão” (CORRÊA; 2012). Trata-se de uma prática local, que consiste na venda do teto do edifício ou até mesmo do seu espaço aéreo ainda inexistente, delimitado pelas dimensões do imóvel.

A partir desta prática já institucionalizada pela população e da predominância de contratos orais nos negócios, com os comerciantes, consumidores e especuladores imobiliários, de dentro e fora da favela, naturalmente surgem conflitos. Somam-se a essas fontes de conflito favelar, as fontes rotineiras de contendas, como as relações familiares, sucessórias, de vizinhança etc.

Nesse contexto, de fontes rotineiras e fontes específicas, o órgão legitimado pela maioria dos moradores como solucionador dos conflitos é a associação de moradores, um verdadeiro órgão “judicializante” que administra um “sistema de controle social local” (BURGOS; 2002)<sup>4</sup>. Este controle decorre da prática da população de procurar a associação de moradores para tentar solucionar o conflito antes de procurar o judiciário, visto que quando o procura, não tem as suas práticas locais reconhecidas pelo Estado. Por este motivo, também não reconhecem o Estado como legítimo para a resolução de seus conflitos.

<sup>1</sup> Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a terminologia aglomerados subnormais abrange as diversas formas de ocupação do solo de forma: ilegal, fora dos padrões urbanos ou com precária oferta de serviços públicos.

<sup>2</sup> Apesar da falta de infraestrutura e do crescimento desordenado destas áreas o IBGE não as considera como aglomerados subnormais, supostamente pelo fato de serem áreas inicialmente cedidas pela Prefeitura através de instrumento formal (cessão de uso), entretanto, não explicita os motivos de sua exclusão do Censo 2010. Dentre as áreas excluídas estão as localidades do Rio das Flores, Rio Novo e São Bartolomeu.

<sup>3</sup> A Associação de Moradores e Amigos de Rio das Pedras – AMARP gerencia organizadamente o sistema de compra e venda dos imóveis da comunidade, contando inclusive com um “cartório” para o registro das vendas de lajes, moradias e estabelecimentos comerciais de Rio das Pedras.

<sup>4</sup> “[...] os mecanismos de subordinação política são lubrificadas por uma rica sociabilidade, baseada na reciprocidade horizontal, e em uma estratificação sócio espacial que situa o morador da favela em um território hierarquizado, tanto pela escala econômica como pela de prestígio social. Além disso, como já salientado, ela também envolve seus moradores em um sistema de controle social local, que regula os contratos e os conflitos de vizinhança. Fundado em uma moralidade que varia de lugar para lugar, esse sistema de controle social tende a reduzir o contato dos moradores das favelas com o mundo dos direitos, expondo-os a autoridades locais pré-jurídicas, que, nem por isso, deixam de erguer diques de proteção em face do individualismo bruto reduzido ao estado de natureza.” BURGOS, Marcelo Baumann (org). A utopia da comunidade: Rio das Pedras, uma favela carioca. 2ª edição. Rio de Janeiro. : PUC-Rio: Loyola, 2002, p. 29.

A associação de moradores, com o crescimento da comunidade, se viu diante de um quantitativo substancial de conflitos para administrar. Através do seu presidente foi feita uma proposta a uma professora de uma instituição privada de ensino superior, que realizava pesquisa de campo para sua tese de doutorado em direito na comunidade, para que fosse aberto um núcleo de atendimento jurídico gratuito para os moradores. A proposta foi aceita pela professora e apoiada pela instituição de ensino, firmando-se assim uma parceria público-privada entre a Associação de Moradores e Amigos de Rio das Pedras – AMARP e a instituição de ensino Centro Universitário da Cidade – UNIVERCIDADE.

O núcleo implantado, desde 2008, tinha inicialmente como objeto a prestação de atendimento jurídico gratuito e a mediação de conflitos comunitários. Hoje, além destes serviços, são ajuizadas ações na área de direito de família, quando não é possível a mediação, a mesma fracassa ou as partes não aceitam participar do procedimento. O núcleo conta ainda com quatro linhas de pesquisa em andamento, uma, apoiada pela Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ (Projeto Cidades vulneráveis no Estado do Rio de Janeiro: saúde, moradia, educação e lazer. As desigualdades sociais contra a igualdade legal, E-26/110.637/2012), voltada para a regularização dos endereços de Rio das Pedras, uma destinada a viabilização de soluções para o descarte adequado do lixo, uma que estuda ocupação irregular e direito urbanístico e outra que pesquisa a mediação de conflitos comunitários.

## A MEDIAÇÃO COMO FORMA DE COMPOSIÇÃO DE CONFLITOS

Este estudo tem como objetivo apresentar as técnicas de mediação utilizadas no Núcleo de Mediação e Pesquisa de Rio das Pedras (RJ), mas, antes de apresentarmos as técnicas de mediação desenvolvidas e adaptadas a realidade desta favela carioca, vamos desenvolver o instituto da mediação através da explicitação genérica do seu conceito, princípios e objetivos.

A partir da observação de alguns procedimentos extrajudiciais, do estudo do material de formação de mediadores judiciais fornecidos por diversas instituições e da análise doutrinária do instituto, entendemos como mediação, o um instrumento de administração de conflitos onde um terceiro imparcial escolhido pelas partes ou apresentado e aceito por elas, através de um procedimento judicial ou extrajudicial, tenta restabelecer e/ou facilitar o diálogo entre as partes contendoras interferindo o mínimo possível na formulação de opções de acordo e na consecução do mesmo.

Nas palavras de Lis Weingartner (2009),

*A mediação é um método de resolução de conflitos em que um terceiro independente e imparcial coordena reuniões conjuntas ou separadas com as partes envolvidas em conflito. Seu objetivo, entre outros, é o de estimular o diálogo cooperativo entre elas para que alcancem a solução das controvérsias em que estão envolvidas. Neste método pacífico se busca propiciar momentos de criatividade para que as partes possam analisar qual seria a melhor opção face à relação existente, geradora da controvérsia.*

O terceiro imparcial utiliza técnicas para aproximar as partes em conflito facilitando e incentivando as mesmas na consecução de um acordo voluntário e satisfatório para ambas. Ele auxilia as partes a terem uma visão diferenciada do problema objeto da mediação, ou seja, conduz elas a uma observação do problema sob várias perspectivas (AZEVEDO e LIEBMAN; 2009).

Tenta assim, esclarecer os fatos e interesses ligados ao conflito conduzindo o diálogo para que cada parte se coloque no lugar da outra em relação ao problema e, assim, possam buscar conjuntamente uma solução que as satisfaça, habilitando-as assumir o controle da situação e encontrando soluções que compatibilizem os interesses e necessidades envolvidos (AZEVEDO e LIEBMAN; 2009).

É um meio participativo de composição de conflitos em que cada parte assume a sua responsabilidade sobre o resultado final da disputa. Daí o seu princípio basilar ser o da voluntariedade, que atribui às partes a liberdade de participar ou não do procedimento, ou seja, o procedimento de mediação é espontâneo e não pode ser obrigatório.

Além da voluntariedade existem outros princípios correlatos à mediação, são eles:

O consentimento informado, que concede o direito das partes obterem qualquer informação antes ou durante o procedimento. As informações fornecidas dependem da necessidade das partes conflitantes e, se necessário e autorizado pelas partes, pode-se consultar um especialista na área. Essas informações podem ser jurídicas, como as ligadas ao direito de família, direito contratual etc., ou ligadas aos costumes locais, como por exemplo, a frequente utilização do “direito de laje” na administração de conflitos ligados ao mercado imobiliário da favela de Rio das Pedras.

Este princípio não se refere somente ao direito de obterem qualquer informação antes ou durante o procedimento, ele interfere diretamente no andamento do procedimento através da atuação vinculada do mediador à permissão das partes. Elas decidem sobre a utilização ou não de um parâmetro durante a mediação e ditam o seu ritmo através do assentimento ou rejeição destes.

Na mediação realizada em Rio das Pedras algumas vezes o consentimento informado acaba por conduzir as partes a um procedimento contraditório semelhante ao empregado nas audiências de instrução e julgamento dos tribunais de justiça. Chama atenção a postura que as partes têm ao tentar provar os fatos narrados e exigir a prova em contrário no momento da mediação. Essa postura dá trabalho mediador que precisa afastar a combatividade das partes, comum em procedimentos contraditórios, para tentar facilitar o diálogo.

Outro princípio é a autodeterminação, que confere as partes o poder de determinar o resultado do procedimento, ou seja, o resultado depende inteiramente do seu consenso, do pacto firmado entre as partes e não da imposição de uma decisão. Na mediação, o mediador responsável pelo procedimento não pode forçar as partes a dialogarem e muito menos a aceitarem uma opção de acordo. Além de ferir a autodeterminação essa postura põe sob suspeita a imparcialidade do terceiro facilitador do diálogo, pois se não é do seu interesse, por que quer tanto que a mediação termine em acordo?

A imparcialidade, impõe a neutralidade do mediador como facilitador do diálogo e o tratamento equânime na administração dos conflitos. A imparcialidade do mediador é que oferece segurança as partes para tentarem um acordo sem o risco do procedimento ser voltado para o benefício de uma delas. Trata-se do princípio mais difícil de ser seguido pelo mediador que deve tomar todas as precauções para não formar um juízo de valor sobre o problema mediado. Essa formação de juízo em relação ao objeto da demanda pode contaminar a sua atuação e ter reflexos na condução do diálogo, pois mesmo que inconscientemente pode conduzi-lo para beneficiar uma das partes.

E, finalmente, a confidencialidade que assegura o sigilo do procedimento para que as partes possam discutir qualquer assunto ligado ao problema levado à mediação. A oitiva das partes na mediação deve ser livre e, frequentemente, envolve a narração dos sentimentos e assuntos pessoais das partes, que, mesmo não ligados ao objeto do procedimento são material importante para o trabalho do mediador. O sigilo garante o conhecimento e a análise desses dados pelo mediador que pode utilizá-los para facilitar o diálogo.

A mediação é um instrumento de inclusão social e facilitação do acesso à justiça que tem como objetivos geralmente apontados:

- Proporcionar aos litigantes uma maneira de administrar os seus conflitos, com a ajuda de um terceiro imparcial e capacitado, de forma voluntária.
- Preservar o relacionamento entre as partes envolvidas no conflito.
- Descongestionar o Judiciário, pois menos ações são propostas.
- Facilitar o acesso à justiça e conseqüentemente à cidadania, pois é um instrumento de inclusão social.
- Diminuir os custos na resolução de controvérsias, pois dentre as formas de resolução de conflitos é uma das que possui menor custo.
- Pacificar toda a sociedade através da prevenção de litígios.
- Resolver os conflitos de maneira ética e legal.
- Não expor as partes a constrangimento, através do sigilo do procedimento.
- Diminuir o tempo gasto na resolução de conflitos, pois com a facilitação do diálogo o acordo depende somente das partes e pode ser formulado imediatamente após o procedimento.
- Fazer com que as próprias partes gerem opções para a solução da controvérsia e não dependam do arbítrio de terceiros.

## **A PRÁTICA DA MEDIAÇÃO NA FAVELA DE RIO DAS PEDRAS: O TRABALHO DO NÚCLEO DE MEDIAÇÃO E PESQUISA DA UNIVERCIDADE**

Atualmente, o Núcleo de Mediação e Pesquisa funciona de 2<sup>a</sup> a 6<sup>a</sup> feira das 10 às 14 horas, e é composto por 6 (seis) membros, entre professores e alunos do curso de direito do Centro Universitário da Cidade, que além de prestar atendimento jurídico e mediar conflitos, utilizam a percepção empírica da favela de Rio das Pedras para o desenvolvimento de suas pesquisas acadêmicas.

A formação dos mediadores do Núcleo se baseia primordialmente no aprendizado da cidadania, através da leitura e comparação de autores como T. H. Marshall<sup>5</sup>, que em sua obra conta a historia do desenvolvimento da cidadania como fruto da soma dos direitos civis, políticos e sociais, que nesta ordem se desenvolveram. E, José Murilo de Carvalho<sup>6</sup> que descreve a história da cidadania no Brasil e afirma que, ao contrário de Marshall, a cidadania no Brasil se desenvolveu em uma ordem inversa, primeiro com os direitos sociais seguidos pelos políticos e civis. Desta forma, os mediadores adquirem uma formação transdisciplinar (SANTOS; 2007) sendo introduzidos no estudo de outras ciências como Antropologia, Sociologia e História o que é um diferencial nas suas atuações, pois podem fazer uma melhor contextualização social dos problemas levados ao processo de administração.

Os mediadores iniciantes são incentivados a observar as práticas locais através de incursões regulares na favela, entrevistas com os moradores, observação empírica do comportamento das pessoas da localidade e participação nas orientações jurídicas prestadas pelos mediadores mais experientes do Núcleo. Esta prática se constitui como instrumento precioso no trabalho de atendimento à população e principalmente no trabalho de mediação de conflitos, pois a orientação dada aos alunos é que os problemas locais devem ser observados sobre o ponto de vista local e não em face do direito posto.

<sup>5</sup> MARSHALL, T. H., Cidadania e Classe Social. Leituras sobre cidadania. Editor: Walter Costa Porto. Senado Federal, Ministério da Ciência e Tecnologia – MTC e Centro de Estudos Estratégicos - CEE: Vol. I, Brasília, 2002.

<sup>6</sup> CARVALHO, José Murilo de. A cidadania no Brasil. O longo caminho. 14<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

Desta maneira, a mediação realizada em Rio das Pedras respeita e utiliza os costumes locais, que devem ser compreendidos pelos mediadores como instrumento mediacional eficaz, visto que, de acordo com o que foi afirmado por Clifford Geertz, o “Direito é um saber local” (2006).

O mediador deve ter ciência da importância do seu trabalho como colaborador na busca da população favelada pelos seus direitos, fato facilmente observado ante à impotência que a grande maioria dos atendidos pelo Núcleo demonstra quando se encontram na iminência de ter de reivindicar os mesmos, quando violados, no Judiciário. Esta reivindicação é o que se chama de “procura suprimida” (SANTOS; 2007), parte integrante da sociologia das ausências, algo que em Rio das Pedras pode ser visto frequentemente. Como por exemplo, na falta de comprovantes de residência (endereço formal) de grande parte da sua população, o que impede a utilização da Defensoria Pública para o ajuizamento de ações quando os direitos dos cidadãos sem comprovante são violados, devido o fato do mesmo ser um requisito deste órgão para representação em litígios.

Nesse contexto, a mediação se apresenta como uma alternativa apta a suprir o sentimento de impotência da população favelada em relação à busca pelos seus direitos, ou seja, através do procedimento de mediação, assumem o papel de protagonistas na resolução dos seus conflitos, sem a necessidade da intervenção estatal.

O procedimento de mediação oferecido em Rio das Pedras é livre, adotando as técnicas de negociação de acordos sem concessões de Roger Fisher, Willian Ury e Bruce Patton (Harvard) adaptadas aos costumes de Rio das Pedras. Através destas técnicas, os mediadores aprendem a administrar conflitos separando as pessoas do problema apresentado, concentrando-se nos interesses das partes, auxiliando-as a inventarem opções de ganhos mútuos e insistindo em critérios objetivos. Como exemplo de critério objetivo, temos o fato de se utilizar como parâmetro nas mediações que versam sobre contratos imobiliários na favela, o “direito de laje”.

O método de Mediação realizado segue algumas regras procedimentais: primeiramente a parte interessada procura o Núcleo para esclarecer alguma dúvida jurídica e no momento do atendimento é feita uma triagem verificando se o problema pode ser submetido à mediação. Através da narrativa do atendido, é visto se o objeto do problema apresentado é disponível e passível de mediação, como por exemplo, se o assunto tratado é sobre direito contratual, direito de laje, partilha de bens etc., Caso não seja, a mediação não poderá ser marcada e o problema será encaminhado à Defensoria Pública. Após esta constatação, o atendente fornece a orientação necessária, incluindo a opção de tentar o procedimento de mediação e explica à parte interessada as vantagens, regras e princípios orientadores do procedimento.

Uma vez aceita a opção de tentar a mediação, a própria parte que buscou atendimento entrega o “Convite de Mediação” para a outra contendora, que tem a faculdade de comparecer ou não. O convite traz o nome das partes, a data e hora em que a mediação será realizada, as informações de que a mediação é voluntária e o atendimento é gratuito, além da informação de que ele não pode ser utilizado e nem entendido como objeto de coação.

Insta salientar, que as informações contidas no “Convite de Mediação” são escritas da maneira mais informal possível e que o Núcleo fica à disposição das partes para o esclarecimento de qualquer dúvida, pois a parte convidada pode ter pouca instrução e não entendê-lo. A única informação omitida no convite é a referente ao objeto da mediação, ou seja, o problema, pois acredita-se que a parte terá o conhecimento do mesmo assim que receber o convite da parte contendora.

No dia e hora marcados, com o comparecimento das partes, o mediador explica o procedimento de mediação e os seus princípios (confidencialidade, imparcialidade, autodeterminação, consentimento informado e voluntariedade) e pergunta se as mesmas querem participar do procedimento. Se uma das partes não aceitar participar do procedimento, ambas são informadas da possibilidade de recorrer ao Judiciário para solucionar o litígio e o procedimento não será iniciado. Além dessas informações, o mediador instrui que se a mediação for bem sucedida, a critério das partes, poderá ser lavrado um “Termo de Mediação” entre elas, termo que também poderá ser assinado por duas testemunhas, para que adquira o caráter de título executivo extrajudicial<sup>7</sup>. Como título executivo extrajudicial o termo de mediação se torna exequível judicialmente caso uma das partes não cumpra o acordado, o que diminui o tempo de duração de um possível processo judicial, pois não será necessário o processo de conhecimento, mas apenas o de execução.

Aceito o procedimento inicia-se a mediação com a oitiva das partes sobre o problema que as trouxe ao Núcleo (ambas as partes são orientadas a não interromperem a fala da outra, ou seja, quem dá a palavra/administra o diálogo, é o mediador). Inicia-se sempre com a parte que procurou primeiro o Núcleo e depois pela convidada, salvo se as partes quiserem modificar a ordem. Após a anuência das partes e a oitiva dos problemas, o mediador faz um resumo de tudo o que foi dito e tenta isolar o problema esclarecendo possíveis dúvidas sobre os fatos narrados.

Nesse contexto, as emoções expressadas pelas partes tem importância cabal, pois elas podem ser a verdadeira causa do conflito, ou seja, os sentimentos podem obstruir a possibilidade de acordo, daí a importância da atenção do mediador no que as partes estão sentindo já que “sua raiva e frustração podem obstruir um acordo que lhe seria benéfico” (FISHER, URY e PATTON; 2005). Esse processo de familiarização do mediador com o que a parte sente o auxilia a sensibilizar as partes quanto ao que a outra sente, pois “por mais útil que seja buscar a realidade objetiva, é a realidade tal como cada lado a vê que, em última instância, constitui o problema de uma negociação e abre caminho para uma solução” (FISHER, URY e PATTON; 2005).

Se, ainda assim, restarem dúvidas a respeito do que foi dito pelos contendores em qualquer momento da mediação o mediador deve fazer perguntas visando esclarecê-las visto que as perguntas são um meio eficiente de impulsionar as partes na formulação de acordos. Sanadas as dúvidas o mediador inicia um processo de conscientização das partes fazendo com que uma se coloque no lugar da outra em relação ao problema apresentado, ou seja, o problema é colocado em foco. O mediador deve se concentrar nos interesses das partes evitando que elas entrem no jogo de rateio de posições, o que dificultaria o trabalho do mediador de reestabelecer o diálogo entre elas.

Concentrando-se nos interesses das partes o mediador pode auxiliá-las mais facilmente a buscarem opções de ganhos mútuos, pois elas se tornam aliadas na procura da resolução do conflito e, conseqüentemente, buscam a satisfação de ambas, objetivo primordial da mediação. Antes que as partes se concentrem nesta busca, deve ser eleito um critério objetivo a ser utilizado na formulação de propostas de acordo, como por exemplo, o direito de laje para divergências sobre o mercado imobiliário da favela de Rio das Pedras, a média do valor de um produto oferecido em diversos sites de venda de bens usados em uma partilha extrajudicial etc. Trata-se de um acordo consensual sobre os parâmetros que servirão de base para a administração do conflito.

Encontrada uma opção que satisfaça a ambas as partes o mediador pergunta se elas aceitam a opção formulada como solução da contenda apresentada e em caso de resposta positiva é digitado o termo de mediação. O termo será lido em voz alta pelo mediador na frente das partes e das testemunhas e, posteriormente, assinado por todos. Para evitar a ocorrência de erros o mediador pergunta as partes se foi detectada alguma falha no termo e se tudo o que foi escrito está em conformidade com o que foi acordado. Caso aconteça alguma modificação o termo será lido novamente antes da assinatura.

<sup>7</sup> CARVALHO, José Murilo de. A cidadania no Brasil. O longo caminho. 14ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

## CONCLUSÃO

Nos mais de 5 (cinco) anos de funcionamento do Núcleo, foram realizados mais de 1.700 (mil e setecentas) orientações jurídicas e 166 (cento e sessenta e seis) mediações com apenas 4 (quatro) acordos descumpridos, ou seja, uma parcela mínima das mediações realizadas tiveram o objeto do seu acordo inadimplido. Números que demonstram a aceitação da prática da mediação pela população local como um meio resolução de seus conflitos e uma eficácia de 98%.

Essa aceitação é proveniente do contato dos seus integrantes com a população que vive na favela e com as suas práticas locais, o que proporciona uma “formação mais sensível aos problemas sociais” (SANTOS; 2007) e acrescenta aspectos pedagógicos importantes na formação dos estagiários e profissionais que participam do Núcleo.

A atuação dos profissionais do Núcleo não visa resolver os problemas dos atendidos, impondo algum modelo jurídico de controle social (KANT DE LIMA; 2000), mas sim utiliza as práticas e costumes locais na administração dos conflitos de seus moradores e pessoas que tem alguma ligação com a favela.

Diante da ilegalidade das relações legitimadas e internalizadas pela população local a mediação tem demonstrado ser uma forma eficiente de auxiliar os cidadãos a assumirem o seu papel na administração dos seus problemas, sem precisar recorrer ao Judiciário. Neste sentido, os mediadores de Rio das Pedras são treinados para respeitar as práticas locais e, conseqüentemente, auxiliar na produção de acordos mais justos e reconhecidos pelas partes.

A mediação é um meio de acesso à justiça e a cidadania que atua de maneira diversa do Judiciário. Na atualidade, visa proporcionar a solução dos litígios de maneira cada vez mais rápida para conter o problema da morosidade da justiça, ou seja, em prol da diminuição do grande número de processos que detém e procura resolver de maneira cada vez mais rápida os conflitos que nele desagüam.

Nessa concepção neoliberal que privilegia tão somente a produtividade, em um processo de “produção industrial de decisões” (NUNES; 2011), o Judiciário se afasta da sua função basilar em que “deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos” (CAPPELLETTI e GARTH;1988).

A mediação visa aproximar o cidadão da resolução das suas divergências e satisfazer ambas as partes conflitantes, diferentemente da atual postura do Judiciário que aparentemente quer apenas o fim do litígio, o mais rápido possível. Entretanto, não basta uma solução rápida e acessível à Justiça se a mesma não se atém as particularidades de cada caso. Pois de que adiantaria um resultado produzido legalmente, mas injusto socialmente e insatisfatório para os jurisdicionados?

Portanto, aproveitando as palavras de Boaventura de Souza Santos: “deve-se ter em mente que, nalguns casos, uma justiça rápida pode ser uma má justiça” (SANTOS; 2007) e a mediação tem se mostrado um meio eficaz de evitar que os conflitos sejam submetidos a esse sistema neoliberal que constantemente frustra os que dele fazem uso.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, André Gomma e LIEBMAN, Carol B. **O processo de mediação: teoria e técnicas**. Manual impresso pelo Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, 2009.

BURGOS, Marcelo Baumann (org). **A utopia da comunidade: Rio das Pedras, uma favela carioca**. 2ª edição. Rio de Janeiro. : PUC-Rio: Loyola, 2002.

CALMON, Petrônio. **Fundamentos da Mediação e da Conciliação**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

- CARVALHO, José Murilo de. **A cidadania no Brasil. O longo caminho**. 14ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.
- COOLEY, John W. **A Advocacia na Mediação; tradução de René Loncan**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- CORRÊA, Cláudia Franco. **“Controvérsias entre o ‘Direito de Moradia’ em favelas e o Direito de Propriedade Imobiliária na cidade do Rio de Janeiro: ‘O Direito de Laje’ em questão”**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2012.
- DAMATTA, Roberto. **Carnavais, Malandros e Heróis: Para uma Sociologia do Dilema Brasileiro**. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- DAMATTA, Roberto. **Relativizando: Uma Introdução à Antropologia Social**. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.
- DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Mediação, Cidadania e Emancipação Social. A experiência da implantação do centro de mediação e cidadania da UFOP e outros ensaios**. Belo Horizonte: Forum. 2010.
- FISHER, Roger, URY, William, PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim**. A negociação de acordos sem concessões. 2ª ed. Revisada e ampliada. Rio de Janeiro: Imago Ed., 2005.
- FONSECA, Maria Guadalupe Piragibe da. **Mediação e democracia**. Palestra proferida na PUC-Rio, no Seminário de Mediação, mesa “Democracia e Mediação”, em 29 de outubro de 2008 in Revista OAB/RJ, v. 25, n. 1, janeiro a junho de 2009. Rio de Janeiro: Sindicato dos Advogados do Rio de Janeiro.
- GEERTZ, Clifford James. **“O saber local: fatos e leis em uma perspectiva comparativa”**. 2006. In: \_\_\_\_\_. **O Saber Local: novos ensaios em antropologia interpretativa**. 8. ed. Petrópolis: Vozes.
- GEERTZ, Clifford James. **A Interpretação das Culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 1989.
- LIMA, Roberto Kant de. **Carnavais, malandros e heróis: o dilema brasileiro do espaço público**. In.: **O Brasil não é para principiantes**. Rio da Janeiro: FGV, 2000.
- MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- MARSHALL, T. H., **Cidadania e Classe Social. Leituras sobre cidadania**. Editor: Walter Costa Porto. Senado Federal, Ministério da Ciência e Tecnologia – MTC e Centro de Estudos Estratégicos - CEE: Vol. I, Brasília, 2002.
- NUNES, Dierle José Coelho. **Processo Jurisdicional Democrático**. Curitiba: Juruá, 2011.
- RISKIN, Leonard. **“Compreendendo as Orientações, Estratégias e Técnicas do Mediador: Um Mapa para os Desnorteados”**. In: **Estudos de Arbitragem Mediação e Negociação**, org. André G. de Azevedo, Brasília: Brasília Jurídica, 2002.
- SANTOS, Boaventura de Souza. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez Editora, 2007. Censo Demográfico 2010. Aglomerados Subnormais
- WEINGARTNER, Lis. **Mediação é escolha alternativa para a resolução de conflitos**. Publicado na Revista Justilex, ano VII, nº 76, abr. 2009.

**Professora Doutora Ana Lúcia Guimaraes**

Coordenadora do grupo de pesquisa e Professora Universitária

**Professor Mestre Carlos Augusto Alves Duarte**

Coordenador do grupo de pesquisa e Professor Universitário

**Alessandra de Oliveira Adiala**

**Lozinete da Silva Ferreira**

**Márcia Oliveira Fragata dos Santos de Souza**

**Rebeka Helena Costa da Silva Oliveira**

**Rose Cristina Veiga Gomes de Carvalho**

Alunas do Curso de pedagogia e Pesquisadoras

## RESUMO

O texto, é um recorte de uma Pesquisa Financiada pelas Faculdades São José que visa organizar dados e informações sócioeconômicas sobre a Zona Oeste do Rio de Janeiro na Área Administrativa XXXIII. Procuramos considerar, especificamente, reflexões sobre Educação e sociedade. A realização deste Projeto demonstra a qualidade de vida da população, sua cidadania e suas relações socioeconômica cotidianas da região pesquisada que permitem sua existência enquanto sujeitos sociais ativos e integrantes dessa dinâmica Região cultural e geográfica do Rio de Janeiro, através do levantamento e tratamento de dados quantitativos e qualitativos sobre a Educação na Zona Oeste.

**Palavras-Chave:** Educação; Formação; Realidade

## ABSTRACT

The text is an excerpt of a Research Funded by St. Joseph College that aims to organize data and socio-economic information on the West Zone of Rio de Janeiro in the Administration XXXIII. Seek special consideration, reflections on education and society. The realization of this project demonstrates the quality of life, citizenship and socio-economic relations of everyday researched area that allow its existence as active social subjects and members of this dynamic cultural and geographical region of Rio de Janeiro, through the collection and processing of data quantitative and qualitative education in the West Zone.

**Keywords:** Education; Training; Reality

O Brasil está passando por profundas transformações sociais em decorrência do “novo” processo Histórico que estamos vivenciando: A Globalização, exigindo novas posturas dos sujeitos em todos os setores da sociedade, principalmente no mercado de trabalho, onde não mais se esperam trabalhadores apenas tarefeiros, mas sujeitos capazes de tomarem decisões, com autonomia e criatividade na solução de problemas.

Apesar de todo avanço econômico e tecnológico, ainda temos treze milhões de analfabetos e, de acordo como o INAF (Índice nacional de Alfabetismo Funcional) quase 75% de nossa população está alfabetizada funcionalmente, dificultando o alcance da pro atividade necessária ao mundo do trabalho.

Fica cada vez mais inadmissível aceitar condições precárias de saneamento, saúde e educação para um país com a 7ª economia do mundo (segundo levantamento IBGE, divulgado em 16/04/2013), num total de 249 nações, não podemos cruzar os braços e deixar o fluxo da História agir como se tudo se encaixasse perfeitamente dentro da “Ordem e Progresso”, país evoluído, população evoluída, isso seria uma inverdade.

Precisamos reconhecer que ainda há muito a ser feito para que nossa população como um todo sinta os efeitos do desenvolvimento econômico presente em nosso país, muitos trabalham para que poucos usufruam, mas esse contingente de excluídos também consegue ajudar, apesar de tudo, a colocar o Brasil nessa posição privilegiada perante o mundo.

Como nos ensina Edgar Morin <sup>1</sup> (2010), no paradigma da Complexidade o todo pode ser muito mais que a soma das partes e em cada parte está o todo, nesse sentido este artigo apresenta uma breve análise de uma partícula do Brasil, evidenciando uma realidade panorâmica, quando toma os dados sociais no que se refere ao indicador educação na XXXIII Região Administrativa do Rio de Janeiro, que consiste em um conjunto de bairros, sub bairros e favelas reunidos como a quinta área de planejamento da cidade do Rio de Janeiro.

Tal perspectiva integra o trabalho de pesquisa que realizamos há pouco mais de um ano sobre os Indicadores Socioeconômicos da Zona Oeste do Rio de Janeiro. A Região administrativa XXXIII é formada pelos seguintes bairros: Campo dos Afonso, Deodoro, Magalhães Bastos, Realengo, Sulacap e Vila Militar.

A Zona Oeste corresponde a cerca de 60% da área do município do Rio de Janeiro e abriga mais de dois milhões de habitantes, sendo que em relação à área pesquisada, o maior número de domicílios particulares e escolas, encontram-se no bairro de Realengo. Possuindo a 89º posição no ranking de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) <sup>2</sup>.

Entretanto, a distribuição da população da área XXXIII está definida por fatores sociais, econômicos e culturais, onde encontramos comunidades ao redor da maioria dos bairros pertencentes a esta Região Administrativa, evidenciando que não foge à realidade da maioria dos bairros do Rio de Janeiro, onde a população economicamente desfavorável também ocupa espaços que o poder público, agora, através de políticas “pacificadoras”, vem tentando fazer-se presente e, como aponta o estudo, já podemos visualizar nessas populações a tentativa de se resgatar a cidadania desgastada pelo esquecimento, pelo abandono e pela opressão do preconceito que tal condição social e econômica relega aos “excluídos da terra”.

Podemos dizer que os efeitos da Globalização, fenômeno de imbricação cultural e econômica inevitável pela História da Humanidade, tem afetado positivamente esta Área Administrativa que teve um grande avanço, conforme aponta nosso estudo comparativo “do antes” e “do agora”, com esperanças positivas de que o estudo “do depois” seja mais magnânimo, inclusivo e consciente, graças ao engajamento e entrelaçamento do Estado, população e lideranças políticas, religiosas e comunitárias rumo a um novo devir econômico e educativo.

<sup>1</sup> Morin, Edgar. *Ciência com Consciência*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

<sup>2</sup> Ver IBGE.

Os bairros que eram totalmente rurais, com suas fazendas e terras extensas, tornaram-se terras urbanizadas, graças ao avanço econômico da cidade que fortaleceu as ocupações territoriais, forçando também um “inchaço” populacional nas próprias periferias desses bairros, havendo a necessidade de empreendimentos comerciais e residências, por conta também, do crescimento da população.

Esse movimento populacional e melhoria econômica traz o indicativo de que as classes menos favorecidas passam a ser parte de uma sociedade global. Freitas(2012)<sup>3</sup> nos ensina que, graças ao processo de Globalização, ocorre um rompimento de quadros sociais e mentais, através deste processo civilizatório, entendendo que civilizatório significa uma conexão mais humana à toda produção social, como seres historicizados que somos, todos os humanos, sem distinção.

As divulgações de informações, o avanço das ciências, da comunicação, a política e a economia, fazem com que a sociedade dê resposta para tamanha transformação social, tornando uma sociedade diversificada convivendo com novas culturas e etnias, provocando a ascensão de valores mais aceitos pelo capitalismo. Todo esse imbricamento faz surgir outra Classe Social, que o IBGE classifica de “nova Classe Média”, a essas classes sociais re-surgidas que se expandiram, assumindo um lugar na sociedade que antes os negligenciava vem sofrendo um choque cultural, provocado por esses novos valores que devem ser seguidos para uma maior aceitação social dessa expansão de classes sociais.

A Área Administrativa pesquisada também vem passando por este choque de culturas, pelo controle social das comunidades carentes para a manutenção da harmonia social, com os efeitos das políticas públicas e com a imigração populacional que vem re-significando culturas e valores, nada particulares que outras áreas do Rio de Janeiro e, quiçá, do Brasil, que sofrem os efeitos positivos ou negativos da globalização, dependendo do ponto de vista filosófico do observador.

## ASPECTOS POPULACIONAIS

Existe um número considerável de pessoas menos favorecidas economicamente na área pesquisada, onde encontramos comunidades com escolas, creches, igrejas e associações de moradores, desenvolvendo trabalhos com o mesmo objetivo, a conquista de uma melhor cidadania.

Devido haver bairros, em sua origem, totalmente voltados às instalações militares, como Campo dos Afonsos, Vila Militar, Sulacap e Deodoro, o número de imigrantes é enorme, visto que há apenas um deslocamento de pessoas em determinado tempo. Justificando assim, a distribuição da população no quadro a baixo.

Cabe aqui um esclarecimento ao nosso leitor: Apesar da vocação militar desses bairros, o avanço econômico forçou um aumento populacional na área, que antes era diluída entre quartéis e casas de militares e agora é patente, a olhos vistos, a grande massa populacional, para além da população de militares, que exige cada vez mais a presença de benefícios públicos.

**TABELA 1 – Distribuição da população**

Bairros	Habitantes
Campo dos Afonsos	1365
Deodoro	10842
Magalhães Bastos	24430
Realengo	180123
Sulacap	13062
Vila militar	13184
<b>Total</b>	<b>243006</b>

Fonte: Armazem de dados, 2010.

<sup>3</sup> Marcos César Freitas (org).

A Reinvenção do Futuro, Rio de Janeiro: Cortez. 2012.

Observamos conforme a tabela acima que o número de pessoas é mais expressivo em Realengo, portanto há propensão ao surgimento de mais comunidades carentes, mais escolas, potencialmente mais violência, e um maior índice de recursos econômicos e entretenimento.

Mesmo assim, vemos que os interesses da especulação imobiliária e dos grandes negócios esportivos deixaram dezenas de famílias sem ter onde morar. Para a construção dos corredores expressos para ônibus, Transoeste, Transcarioca e Transolímpica, várias moradias foram demolidas pelos tratores da prefeitura, na Zona Oeste. Não sendo difícil imaginar para onde essas famílias desalojadas se dirigiram.

Em Realengo com a construção do outro Viaduto sobre a linha férrea que liga o bairro à Avenida Brasil, sem dúvida uma melhoria ao deslocamento do trânsito de veículos que era extremamente caótico, e ainda necessita de mais algumas melhorias, também deslocou um número considerado de habitantes que tiveram que mudar sua rotina e sem saber ao menos pra onde iriam, por causa de tais modificações de paisagens do Governo.

Dobrando a capacidade de fluxo de veículos, que atualmente é de 600 carros por hora nos períodos de pico, a nova estrutura recebeu o nome do jornalista Aloysio Fialho Gomes, conhecido na região por dar voz, por meio de um jornal local, às solicitações dos moradores <sup>4</sup>. Parece até um trocadilho de mau gosto dar nome a uma estrutura de concreto desalojadora da população a uma pessoa que dava voz aos "sem voz".

Como diz Edgar Morin <sup>5</sup> (2009), para o engrandecimento do conhecimento científico o Pesquisador deve se situar em seu texto e, como se trata de uma Pesquisa Participante (MINAYO <sup>6</sup>, 2010), somos sujeitos e objeto de nossa Pesquisa, pois que o grupo, em sua maioria, com exceção dos coordenadores, são todos moradores da Região. Assim, não podemos deixar de tecer comentários, com rigor científico, ao nosso texto, sendo que como autores, também vivenciamos e sentimos, na carne, os efeitos às vezes desastrosos do progresso. Portanto não estamos criticando nem negando as melhorias estruturais para nossa região, mas reforçamos que junto a essas melhorias, queremos maior respeito no trato com o ser humano, seja quem for, ninguém merece ser desterrado de seu chão sem antes haver locais dignos para que continuem dando continuidade às suas vidas como cidadãos. Exigimos sim, um melhor planejamento para que não afete negativamente os populares em prol de qualquer benefício panorâmico.

Lembramos que, toda melhoria deve ser benéfica para todas as partes, principalmente para a população que reside no local que receberá as alterações, e não simplesmente alterar em prol dos interesses de uma minoria, por se tratar de um país democrático, onde o poder deveria ser compartilhado por toda população.

## CONSIDERAÇÕES SOCIOLOGICAS SOBRE ASPECTOS EDUCACIONAIS

Em termos de escolaridade entre moradores da área abrangida, a diferença entre o desempenho educacional das crianças que moram em comunidades em relação às que habitam fora também é significativa, embora em grau menor. A taxa de analfabetismo para as crianças moradoras das comunidades, é cerca de duas vezes maior do que aquela para as crianças não moradoras.

Conforme dados retirados do Armazém de Dados, o número de pessoas analfabetas por grupo de idade está bem representativo, em questão de que nos bairros pesquisados, a proporção de pessoas na idade de 8 anos a 14 anos, encontram-se em alto índice de analfabetismo. Isto ocorre devido à busca do mercado de trabalho já bem cedo para melhorar o orçamento familiar, e muitas vezes, com o apoio dos pais, apesar da grande contribuição que o Governo tem prestado às comunidades, com ajuda de benefícios.

<sup>4</sup> Portal da Prefeitura do Rio de Janeiro-SMO, Disponível em : <http://www.rio.rj.gov.br>

<sup>5</sup> Morin, Edgar. *Ciência com Consciência*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2010.

<sup>6</sup> Minayo, Maria Cecília de Souza(org.), *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

Se por um lado, isso quer dizer que os jovens tentam entrar no mercado de trabalho mais cedo, o que repercute negativamente no desempenho escolar destes e por outro lado, podemos acreditar, que a valorização da educação está aquém da profissionalização, isso pode sugerir que devemos, cada vez mais buscar uma educação profissionalizante em paralelo com a Educação regular, já que a luta pela sobrevivência está cada vez mais retirando os adolescentes dos bancos escolares.

Observamos também que, para o sexo feminino, no período de adolescência há um índice considerável de evasão escolar, onde no mesmo período ocorre um número significativo de adolescentes grávidas, o que nos leva a seguinte conclusão: muitas adolescentes engravidam e param de estudar para cuidar dos filhos, e quando acontece, raramente, o pai da criança assumir a paternidade, também precisa trabalhar, forçando-o ao abandono do estudo, mas quando não assume, é normalmente a família da menina que ajuda na criação desse filho, tendo a menina também que procurar emprego, dificultando o retorno aos estudos.

Esse tipo de situação é conhecida por muitos brasileiros, mas porque tão repetida? Será ainda, em pleno século XXI a falta de informação? Seria a falta de conscientização? Por isso faz-se tão importante a educação sexual nas escolas, para o esclarecimento das dúvidas e para a conscientização. Devemos levar a sociedade a refletir nas consequências de suas ações.

Com relação à valorização da educação pelos pais, os dados encontrados fortalece a pesquisa de Bourdieu(2012)<sup>7</sup> que nos explica que os pais de classes populares não veem muito significado na Educação, passando uma "herança" para seus filhos que não conseguem valorizar a Escola, isso explica o porquê primeiramente esforços para trabalhar e depois a Educação, uma questão de sobrevivência, porém os pais de classes populares que conseguem atribuir valor à Educação de seus filhos não possuem poder aquisitivo para investir neles, centrando seus esforços naquele que mais se dedica aos estudos, pois "pelo menos um se salva".

No mesmo livro Bourdieu nos aponta uma "saída": Um estudo mais significativo dentro de sala de aula, pois que nossa escola ainda é muito conservadora com desigualdades gritantes entre os conteúdos ensinados e legitimamente aceitos como ensináveis e a cultura do aluno. No entanto, percebemos na Zona Pesquisada, que os objetivos implícitos da Educação, apontados por Bourdieu, a escola é um dos mecanismos implícitos na constituição, manutenção e perpetuação do sistema social excludente.

Como educadores fortalecemos essa ideia, pois que nossa escola ainda valoriza demasiadamente a transmissão de conteúdos, muitas vezes sem significado para o aluno, em detrimento de seu desenvolvimento cognitivo rumo à autonomia intelectual. Passamos mais tempo preocupados em atender ao currículo vigente, como simples tarefeiros burocráticos, sem nos preocuparmos muito se o aluno aprendeu ou não, isso contradiz até nossa Lei da Educação (LDB 9394/96).

Ferreira (1999)<sup>8</sup> aponta a transformação de um universo fabril e Industrial para novos processos de trabalho onde vivemos no mundo de produções, em conjunto de experimentos e tecnologias, que marca uma sociedade dual no capitalismo avançado.

Isso exige novos sujeitos que não apenas seguem manuais rígidos de conduta fabril, mas pessoas pro ativas, pensantes, tomadoras de decisões no processo produtivo. Isso exige uma nova escola, como uma nova postura dos professores e professoras e uma outra formação, mais coerente, dos educadores.

<sup>7</sup> Nogueira, Maria Alice & Catani, Afrânio(orgs), Pierre Bourdieu: Escritos de Educação. Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

<sup>8</sup> Leila Ferreira(org.), A Sociologia no Horizonte do séc.XXI,1999.

Em relação ao analfabetismo funcional, Afonso (1999)<sup>9</sup> observa uma semelhança no sistema educacional, ao fazer a comparação em sua pesquisa feita na América Latina. Segundo ele, a educação no ensino médio está formando analfabetos, pois observou que há escolas para todos e bem equipadas, mas não há alunos, significando uma falta de valor à escola.

Certamente a educação tem a finalidade para alguma coisa, sendo infelizmente só para o mercado de trabalho e, como dissemos no início do texto, nem para o mercado de trabalho estamos formando, pois esse mercado exigente também quer um trabalhador diferenciado e nós estamos com uma população de quase oitenta por cento de analfabetos funcionais (INAF). O indivíduo procura a escola apenas para passar, e cumpre bem esse ofício, o “ofício do aluno: passar”, como diz PERRENOUD (1995)<sup>10</sup>.

A Globalização tem forçado muitas empresas a imigrarem, procurando novos espaços que aumentem sua lucratividade e lhes dê maiores benefícios fiscais, o Brasil tem sido “privilegiado” NE busca, assim muitas empresas internacionais estão imigrando para cá, exigindo outro patamar educacional, mas e a escola? Tem se preparado para esse novo momento da humanidade? Nossas aulas ainda se espelham no século XVII, com professores, em sua maioria, copistas e alunos, também copistas. Se o professor apenas cópia, transmitindo informações, como vamos desejar que nossos alunos construam conhecimentos? DEMO(2000)<sup>11</sup>.

Afonso (2000)<sup>12</sup> ainda ressalta que não é possível criar indicadores para níveis de educação. A prática é avaliada em cima do que os alunos fazem nacionalmente. A prática em sala é controlada, através de argumentos socioculturais e políticos.

Finalmente, se fosse possível melhorar a qualidade da educação e o efeito negativo no rendimento escolar dos moradores de comunidades carentes, poderíamos perceber que não existe diferenciação no Sistema Educacional, evidenciando equidade em todas as escolas, no entanto, nossa pesquisa mostra evidências de que existe discriminação no mercado de trabalho contra este grupo populacional, principalmente por ser sua educação escolarizada negligenciada, relegando a esses moradores uma sub colocação no mercado de trabalho.

Segundo Freire (2011)<sup>13</sup>, os oprimidos que são os menos favorecidos em todas as condições de vida, na educação, na cultura, na saúde, nas moradias, enfim o acesso aos ganhos que a humanidade vem alcançando nesta nossa sociedade, é que se encontram preparados e em melhor condição de entender o significado terrível de uma sociedade opressora. Agora, prezado leitor ou leitora: não caberia à nossa educação, e não só a ela, trazer para a população esse grau de conscientização a que Freire refere?

Nessa sequencia do pensamento, Gramsci(2006)<sup>14</sup> define duas categorias de intelectuais: o orgânico e o tradicional: O intelectual orgânico é aquele que surge de sua classe social de origem e a ela mantém-se vinculado ao atuar como porta-voz da ideologia e interesse de classe e o intelectual tradicional é aquele que se vincula a um determinado grupo social, instituição ou corporação e que expressa os interesses particulares compartilhados pelos seus membros.

<sup>9</sup> Almerindo Janela Afonso, Avaliação: Uma Prática em busca de novos sentidos. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

<sup>10</sup> Perrenoud, Philippe. Ofício de aluno e sentido do trabalho escolar. Portugal: Porto, 1995.

<sup>11</sup> Demo, Pedro. A nova LDB: Ranços e avanços, 23 ed. São Paulo: Papirus, 2011.

<sup>12</sup> Almerindo Janela Afonso, Avaliação: Uma Prática em busca de novos sentidos Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

<sup>13</sup> Freire, Paulo. Pedagogia do Oprimido, 50 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

<sup>14</sup> Freire, Paulo. Pedagogia do Oprimido, 50 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

Queremos destacar aqui, que a maioria dos professores são originários de Classes Populares, mas no entanto ainda não adquiriram a organicidade necessária ao intelectual orgânico, conceito desenvolvido por Gramsci (2006) que deve utilizar seus conhecimentos para a libertação de sua própria classe. Portanto professores! Reflitam: devemos ser intelectuais orgânicos ou tradicionais?

As comunidades da Zona Oeste têm sentido esta opressão na pele, aonde a criança vai para a escola sem o apoio efetivo dos pais, pois muitas vezes os interesses por conduzir seu filho a uma escola são pelas bolsas paternalistas oferecidas pelo governo mediante a frequência às aulas. Muitas vezes, essas bolsas assistencialistas ofertadas aos menos favorecidos, têm sido para a maioria, antes o sustento da família, e não uma condição para desenvolvê-la socialmente e pedagogicamente.

Um grande número de crianças dirige-se aos colégios, muitas vezes sem o café da manhã, sem o almoço, trazendo consequências desastrosas ao seu desenvolvimento intelectual, pois seu rendimento cai em relação ao esperado, além do mais muitas famílias não participam das reuniões escolares, não dando um suporte emocional e afetivo às crianças, tão importante quanto os conhecimentos adquiridos em sala de aula. Nada diferente de outras regiões do Brasil.

A população da Zona Oeste, infelizmente passa por este enorme transtorno educacional, no entanto, nem tudo está perdido, pois existem muitos professores da rede pública que apesar da situação não se cansam de envidar esforços nesta luta que parece não mais ter fim, sem entregarem-se ao desânimo, continuam envolvidos ativamente com o comprometimento de educar nessa sociedade de desiguais.

Baixos salários e a falta de motivação cooperam também para esta falta de empenho. Parece que comprometimento e dedicação ficaram pra trás, no início dos estudos, onde romanticamente aprendem que devem construir o currículo com o aluno, que devem ser transformadores da realidade onde vivem seus alunos e a sociedade. Tanta animação e entusiasmo ainda falavam mais alto durante a formação, e em suas veias ardia a vontade de ensinar, de transformar, porém basta olharmos para as estatísticas pífiadas da Educação Brasileira perante o cenário mundial para certificarmos que pouco fazemos para de fato transformarmos nossa educação. Como se não bastasse tudo isso, o sistema ainda tenta engessar os professores, como se fossem simples tarefeiros, e muitos se transformam em simples tarefeiros arautos do sistema, mas isso é uma outra história!..

Freire (2011)<sup>15</sup> afirma que os professores não podem ser cadernos vazios e sim cheios de ideias, aprendizado, sugestões para transformar uma história, e esta história está dentro de cada indivíduo, seja pequeno ou adulto, na vontade de crescer e desenvolver-se na aprendizagem, bastando que o educando esteja atento e pronto a escrever neste caderno vazio.

Em Realengo, a Prefeitura do Rio empenhou-se na criação de creches, principalmente depois do massacre ocorrido em sete de abril de 2011, na Escola Municipal Tasso da Silveira. Fato este que não marcou somente a Zona Oeste, mas o Brasil. Não podemos acreditar que foi somente após a tragédia que começaram as preocupações do Governo com a Região, que trouxe para Realengo uma total modificação não só no colégio modificando sua organização pedagógica e de infraestrutura, mas também a vinda de creches totalmente modernizadas com os nomes dos alunos falecidos na tragédia. Não podemos deixar de citar a vinda da UPP (Unidade de Polícia Pacificadora) para o bairro, tentando trazer com isto, uma situação de maior tranquilidade para os habitantes.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Idem.

<sup>16</sup> Portal da Prefeitura do Rio de Janeiro-SME, Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br>

Ocorre também a preocupação na área XXXIII com a questão do desenvolvimento cognitivo da criança especial e dos adultos que ainda anseiam em voltar a uma sala de aula. Essas são nossa próxima análise.

Existem unidades pedagógicas que se empenham para este novo grupo social e tão preocupante da nossa área. Entende-se que a EJA é uma modalidade de ensino a ser oferecida a uma população que tem suas especificidades e características, abarcando um público heterogêneo em relação à faixa etária, interesses, necessidades, habilidades e expectativas diversas em relação à escola. Não nos furta a observação de que o objetivo maior para essa volta aos bancos escolares se dá por uma melhor capacitação profissional para o ingresso ou reingresso no mundo do trabalho.

Desse modo, o professor que trabalhar com essa população deve compreender a pluralidade cultural de seus alunos e atuar conforme as orientações constantes nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos, isto é, reparar, qualificar e equalizar o ensino, sem distinção de classe, raça, saber e linguagem. Evidente que somente estamos falando em diretrizes como um parâmetro, pois que o momento ímpar da sala de aula que deve ser o fio condutor do currículo.

A seguir demonstraremos o número de escolas concernentes ao ensino pedagógico para os bairros desta Área Administrativa e ao número populacional, onde também estão inseridas no centro do bairro, duas instituições particulares de ensino superior e uma federal.

## POPULAÇÃO ESCOLAR

**TABELA 1- População escolar e o número de escolas**

Bairros	Escolas	Matriculas Rede Pública Municipal
Campo dos Afonsos	2	1.040
Deodoro	5	1.362
Magalhães Bastos	7	3.054
Realengo	37	18.357
Sulacap	-	-
Vila Militar	5	1.551
<b>TOTAL</b>	<b>56</b>	<b>25.364</b>

Fonte: Armazém de dados 2012

**TABELA 2 – Matrícula na Rede Municipal**

Bairros	Educação Infantil	Ensino Fundamental 1	Ensino Fundamental 2
Campo dos Afonso	62	393	274
Deodoro	231	797	628
Jardim Sulacap	99	195	312
Magalhães Bastos	268	1609	1160
Realengo	2443	8601	6638
Vila Militar	409	344	602

**TABELA 3 – Educação Especial e EJA**

Bairros	Classe Especial	E J A
Campo dos Afonso	57	-
Deodoro	-	-
Jardim Sulacap	16	-
Magalhães Bastos	10	-
Realengo	113	1394
Vila Militar	-	198

Fonte: Armazém de dados 2011.

Existe uma lacuna entre as políticas educacionais e a prática escolar. Como lembram Glat & Pletsch (2004)<sup>17</sup>, somente investindo nessa direção é possível superar a falsa dicotomia entre “teoria e prática” ou “academia e campo”, cujo corolário é a visão de que cabe à universidade o papel da pesquisa, enquanto os agentes do sistema educacional (escola, professores e gestores) figuram tão somente como sujeitos passivos ou objetos de estudo das investigações.

A educação de inclusão deve essencialmente assegurar a existência de aprendizagens adequadas ou outras experiências positivas. Não é simplesmente determinar “onde” um indivíduo é educado ou quais serviços e apoio recebe; é saber qual a qualidade e relevância do local, dos serviços e do apoio a ele destinados.

Para que o processo de inclusão escolar de uma criança com deficiência realmente dê certo, será fundamental a participação plena da família junto aos professores e todo o contexto escolar. Esse processo prioriza as necessidades específicas de cada criança, com terapias e acompanhamentos especializados, no desenvolvimento global de alunos incluídos como os aspectos psicológicos que precisam ser observados, valorizando os pontos positivos de uma deficiência, e as possibilidades de uma criança se desenvolver em outras áreas que não sejam impostas pelos padrões culturais. Entrando no campo pedagógico, há a importância de uma parceira em tripé: Escola, Família e Sociedade.

Em nossa concepção, incluir não é simplesmente inserir uma pessoa na sua comunidade e nos ambientes destinados à sua educação, saúde, lazer e trabalho. Incluir implica em acolher a todos os membros de um dado grupo, independentemente de suas peculiaridades; é considerar que as pessoas são seres únicos, diferentes uns dos outros e, portanto, sem condições de serem categorizados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, apresentamos brevemente números de uma realidade que ainda estão para serem consultados e projetados a fim de obtermos uma ação mais efetiva por parte dos atores envolvidos no processo educacional desta Região administrativa. Acreditamos acima de tudo que ao aprofundarmos o debate consolidaremos a capacidade social de intervenção para propostas de uma educação de qualidade.

Mostramos aqui um recorte de uma pesquisa maior, enfocando com ênfase os indicadores educacionais, acreditamos que o que foi apresentado aqui sirva-nos para redefinirmos objetivos para uma educação que vem se mostrando caduca para as classes populares, pois que a Zona Oeste é uma partícula do nosso grande Brasil, mas que não deixa de sentir os efeitos da exclusão social via educação.

Outrossim, é bom lembrar que nossa pesquisa encontra-se em andamento e que ainda continuaremos coletando materiais para eventuais publicações.

<sup>17</sup> GLAT, R. & PLETSCHE, M. D. O papel da universidade frente às políticas públicas para Educação Inclusiva. Revista Benjamin Constant, ano 10, nº 29, p. 3-8, 2004.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação: Uma Prática em busca de novos sentidos** Rio de Janeiro: DP&A, 2000.
- DEMO, Pedro. **A nova LDB: Ranços e avanços**, 23 ed. São Paulo: Papirus, 2011.
- FERREIRA, Leila da Costa(org.). **A Sociologia no Horizonte do séc.XXI**. São Paulo: Boitempo, 1999.
- FREITAS, Marcos César (org). **A Reinvenção do Futuro**. Rio de Janeiro: Cortez. 2012.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**, 50 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. V 1.
- GLAT, R.& PLETSCH, M. D. **O papel da universidade frente às políticas públicas para Educação Inclusiva**. Revista Benjamim Constant, ano 10, nº 29.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.
- MORIN, Edgar. **Ciência com Consciência**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- NOGUEIRA, Maria Alice & Catani, Afrânio (orgs). Pierre Bourdieu: Escritos de Educação. Rio de Janeiro: Vozes, 2012.
- PERRENOUD, Philippe. **Ofício de aluno e sentido do trabalho escolar**. Portugal: Porto, 1995.
- Portal da Prefeitura do Rio de Janeiro-SMO, Disponível em : <http://www.rio.rj.gov.br>.

**Prof. Esp. Carlos Hilton Carvalho**

Docente dos cursos de Licenciatura em Biologia e Pedagogia das Faculdades São José

### RESUMO

Diversidade funcional não é enfermidade e os Surdos não são pacientes! O Surdo é detentor de uma produção genuína e natural da comunicação a qual se processa pela gesticulação de sinais definida aqui no Brasil como Libras (Língua Brasileira de Sinais). Ele consegue dominar e articular o seu raciocínio com rapidez e agilidade no expressar e busca um avanço socioeducacional para ser plenamente integrado através do Letramento sem a desagregação de sua cultura nativa. Os educadores ouvintes não devem transgredir-se culturalmente persistindo na imposição social por sua oralização, devem viabilizar mecanismos didáticos e metodologias dinâmicas para torná-lo bilíngue, participativo e respeitado em sua cultura, desde o início de sua escolarização ainda criança.

**Palavras-Chave:** surdo, letramento, bilíngue

### ABSTRACT

Functional diversity is not disorder and Deaf patients are not! The Deaf holds a genuine production and natural communication which is processed by the gesture signals defined in Brazil as Libras (Brazilian Sign Language). He can dominate and articulate its reasoning with speed and agility in expressing and seeking a breakthrough for socio be fully integrated through the Literacy without the breakdown of their native culture. Educators should not transgress listeners are culturally persisting in its imposition by oralization social, educational and mechanisms should enable dynamic methodologies to make it bilingual, participatory and respected in their culture since the beginning of their schooling as a child.

**Keywords:** deaf, literacy, bilingual

### RESUMEN

La diversidad funcional no es el desorden y los pacientes sordos no lo son! La Sorda tiene una producción real y la comunicación natural, que es procesado por las señales gestuales definidos en Brasil como Libras (Lengua Brasileña de Señales). Él puede dominar y articular su razonamiento con rapidez y agilidad en la expresión y la búsqueda de un gran avance para el desarrollo socio integrarse plenamente a través de la alfabetización, sin la ruptura de su cultura nativa. Los educadores no deben transgredir los oyentes están culturalmente persiste en su imposición por oralización social, educativa y mecanismos deben permitir metodologías dinámicas para que sea bilingüe, participativa y cumplida en su cultura desde el principio de su escolarización como un niño.

**Keywords:** sordo, alfabetización, bilingüe

## INTRODUÇÃO

*“Temos direito a reivindicar a igualdade sempre que a diferença nos inferioriza e temos direito de reivindicar a diferença sempre que a igualdade nos descaracteriza” (BOAVENTURA SOUZA SANTOS <http://www.editora-arara-azul.com.br/revista/02/pontodevista.php>)*

A língua de sinais é genuína identificação de fala do sujeito surdo, que a utiliza por indicativos de sinais para a expressão do seu pensamento. A privação auditiva não deixou o surdo desabilitado do fenômeno da linguagem. Pelo contrário, a psicodinâmica dos sinais se expressa sensorialmente por ações simultâneas entre as mãos, face e a sinuosidade corporal.

A comunidade surda defende o trabalho educacional bilíngüe (Libras – L1 e Língua Portuguesa - L2) com surdos, como forma de garantir que suas necessidades lingüísticas sejam atendidas desde o início do processo de socialização e alfabetização. O diferencial entre a escola bilíngüe e o processo de inclusão já existente em algumas unidades de ensino regular privado e público, é que o primeiro sistema tem o compromisso com o ensino na Língua Brasileira de Sinais como língua principal (L1) e determinante para a identidade surda, desde a alfabetização infantil, seguido pela compreensão da língua portuguesa escrita (L2), proporcionando simultaneamente aos alunos, um ambiente linguisticamente favorável desde o início de seu aprendizado em todas as atividades. Diferente do processo oralista, que utiliza métodos do português oral num processo de integração, colocando a língua de sinais em segundo plano.

*Favorável a inclusão dos surdos em escolas comuns, o Ministério da Educação (MEC) disse que trabalha para promover a capacitação dos profissionais da educação, com diversos programas de formação em Libras, a fim de garantir o ensino bilíngüe no ensino regular. “Esse conjunto de ações resultou no crescimento do número de matrículas de estudantes público alvo da educação especial em classes comuns, que passou de 28%, em 2003, para 74%, em 2011”, afirmou o MEC.*

*(...) a diferença entre os colégios bilíngües e as classes especiais é que essa última normalmente trata a surdez como uma deficiência, sem dar foco específico no aprendizado. “Surdo não é deficiente. Não pode ser tratado no discurso da educação especial. Muitas propostas de inclusão hoje acreditam que o aluno surdo deve ser matriculado em uma turma de ouvintes, com um intérprete, e que no contraturno deve ser feita uma atividade especializada de reforço, para complementar o aprendizado com a língua de sinais. Essa criança que estuda o dia inteiro vai brincar quando? Ela não precisa de estudo complementar, mas receber a educação na língua dela, que é a língua de sinais”. (<http://noticias.terra.com.br/educacao/noticias/0,,O15735686-E18266,00-Dez+anos+apos+lei+escola+bilingue+vira+alternativa+para+incluir+surdos.html>)*

O processo de “integração” (modelo médico), define-se como pessoas com deficiência que se adaptam às necessidades dos modelos que já existem na sociedade, que faz apenas ajustes. Já o processo de “inclusão” (modelo sócio-antropológico), define-se como sendo a sociedade se adaptando para atender às necessidades das pessoas com diversidade funcional e, com isso, tornar-se mais atenta às necessidades de todos.

<sup>1</sup> Terminologia sócio-anropológica, que trás a visão positiva para as pessoas que possuem características motoras; físicas; sensoriais e intelectuais em detrimento da visão negativa da palavra “deficiência”, que apresenta o sujeito como portador de defeitos, anormalidade ou doenças. Ao contrário da visão de deficiência, a diversidade funcional apresenta o sujeito como um ser que possui características peculiares dessas pessoas, não sendo vistas mais como anormais, mas como plenos em suas características.

## UMA FRONTEIRA LINGÜÍSTICA: CODAS CHILDRENS OF DEAF ADULTS (CRIANÇAS DE ADULTOS SURDOS)

*Paradoxalmente, os codas também são vítimas do próprio preconceito que cada língua porta. Muitas vezes, esse sujeito não compartilha de uma série de estereótipos disseminados nos distintos sistemas culturais, justamente porque tem a percepção da diferença em sua vivência cotidiana. Entretanto, esse sujeito não consegue apagar a leitura cultural que faz de si e dos outros, e é intensamente afetado por ela. Por haver internalizado os sistemas de representações linguísticas e culturais, esse sujeito reconhece os preconceitos que se incrustaram em ambas as línguas, em cada uma a sua forma. (MÜLLER de QUADROS; MASSUTTI, 2007, p. 251).*

As crianças ouvintes, filhas de adultos surdos, são assim denominadas CODAS. Adquirem duas línguas simultaneamente, uma língua sinalizada e outra oralizada pelo convívio diário com genitores e outros familiares.

*A escola desconhece os surdos e sua língua. Então, quando esta criança precisa ir à escola, ela se sente fora de seu mundo, ela não tem uma relação de pertencimento com aquele espaço. Para a escola, os pais surdos são vistos como alienígenas. A escola não consegue atribuir a esses pais o status de pais, por que eles são surdos. Eles não são vistos como pais, mas vistos como surdos. A eles não é outorgado o direito de serem pais. A escola repassa à própria criança a responsabilidade dos pais, porque ela ouve. (MÜLLER de QUADROS; MASSUTTI, 2007, p. 257).*

Elas se desenvolvem com a total capacidade de promover a mudança de uma língua para outra (code-switching), bem como, de utilizá-las simultaneamente (code-blending) com total facilidade. É a bilingüidade já atuante na função de intérprete.

## SURDO: UM SER POTENCIALNA LÍNGUA DE SINAIS

O cérebro humano possui mecanismos naturais para buscar formas de comunicação e sendo assim, no surdo, devido à ausência da audição, as informações são captadas através da visão que processa o entendimento, transmite e promove o intercâmbio comunicacional utilizando o conjunto de expressões gestuais, corporais e faciais. É portanto, um direito humano, linguístico e cultural do surdo, combater o processo de exclusão da educação bilíngue travestida na proposta de uma inclusão escolar, pois "a escola atua como doadora universal de linguagem em suas múltiplas formas" (Behares), trazendo para si a responsabilidade compartilhada entre surdos e ouvintes.

A comunicação pré-lingüística da criança surda corresponde a um conjunto de ações que dá seu início no nascimento, segue com a familiaridade dos sinais pelo "balbúcio manual", pela observação dos movimentos gestuais cotidianos e pela utilização indicativa do dedinho.

Nesse sentido, os pais precisam estar sempre alertos mais cedo possível e notar, sea sua criança de: 0 a 3 meses, não despertar com ruídos ou sons fortes; se de 3 a 6 meses, não movimentar a cabeça em direção aos sons; se de 6 meses a 1 ano, não emitir sons, não reconhecer seu chamado; se de 1 a 2 anos, não entender palavras cotidianas, não reconhecer o nome das pessoas próximas, não formar frases curtas; se até 3 anos, não dialogar assuntos cotidianos, não obedecer aos comandos simples, não interagir com outras crianças.

*Deficiência Auditiva Leve: Perdas entre 20 e 40 db; Deficiência Auditiva Moderada: Perdas entre 40 e 60 dB; Deficiência Auditiva Severa: Perdas entre 60 e 80 dB; Deficiência Auditiva Profunda: Perdas acima de 80 dB. As pessoas com esta deficiência seriam definidas assim como Hipoacúsicas (termo pouco utilizado no Brasil) ou Deficientes Auditivas, ou Surdas. (...) Qualquer pessoa com deficiência auditiva que tenha problemas de comunicação expressivos em sua vida diária será definida como "pessoa com surdez" ou simplesmente "surdo(a)".*

Até essa última faixa etária precisa ser viabilizado o contato da criança com adultos surdos, usuários da Língua Brasileira de Sinais- Libras, para motivar e promover a comunicação. Tal procedimento favorecerá a interação da criança com o meio, com a escolarização e com o desenvolvimento dos aspectos linguísticos, físicos, emocionais, cognitivos e sociais, itens que caracterizaram o perfil no progresso de sua identidade e cultura surda.

*O reconhecimento formal do status lingüístico das Línguas de Sinais ocorreu recentemente. Somente em 1984, a Unesco declarou que as Línguas de Sinais deveriam ser reconhecidas como um sistema lingüístico e, portanto, deveriam ser reconhecidas como um sistema lingüístico legítimo. Em 1987, a Federação Mundial do Surdo (WFD) adotou resolução sobre as Línguas de Sinais, rompendo com a tradição oralista. "Pessoas Surdas e com grave impedimento auditivo (devem) ser reconhecidas como uma minoria lingüística, com o direito específico de ter sua Língua de Sinais nativa aceita como sua primeira língua oficial e como o meio de comunicação e instrução" (ARQUEIRO, 2006,p. 19)*

O despertar para uma educação inclusiva bilíngüe para surdos é crescente e representa um avanço cultural que exprime idealizações e necessidades da diversidade funcional. O aprendizado da língua portuguesa para o surdo funciona como língua estrangeira e deve se desenvolver com aplicabilidade da metodologia empregada na cultura surda, com o português visual sem a sonorização.

*O desenvolvimento da percepção visual não pode ser desprezado no processo de emancipação do Surdo. Ele é antes de tudo, um ser visual, tudo o que aprende é a partir do que vê. O permanente aprimoramento de sua acuidade visual se constitui, portanto, como fator facilitador de todas as ações de aprendizado e diálogo com esse aluno. Hoje a comunicação utiliza muito mais as imagens e o Surdo é fisicamente apto a explorar esse contexto. Precisamos, contudo, ajudá-lo a ampliar a sua análise dessas imagens, a decodificá-las, a fim de que ele possa enriquecer sua seleção e escolha dos "textos" que vai ler, ampliando seu vocabulário e instrumentalizando-o a pensar e a agir com maior autonomia."(FORUM, 2006,p.22).*

## LETRAMENTO DO SURDO

"Fomenta o desenvolvimento de uma pedagogia visual para acessibilidade a todas as disciplinas com base no modo de perceber o mundo dos surdos" (SOUZA CAMPELLO, 2008).

Primeiramente foi o sistema oralista que ditou as regras. Foram anos de sofrimento vivenciados pelos surdos. Depois o sistema evoluiu-se para a forma da Comunicação total e hoje há o desbravamento em busca da demarcação do território do bilinguismo.

*(...) uma criança adquire sua primeira língua – L1 – de forma natural e espontânea, ou seja, essa língua não é ensinada: ninguém ensina ninguém a falar, simplesmente se aprende a falar. Da mesma forma com as crianças surdas, ninguém ensina a sinalizar, mas de forma natural se aprende a sinalizar. As crianças, quando chegam à escola, já sabem falar. Com as crianças surdas, filhas de pais surdos, isso também acontece, pois adquirem naturalmente a Língua de Sinais; portanto, essa é a L1 dessas crianças. Entretanto, elas representam somente 5% das crianças surdas, isto é, a maioria das crianças surdas são filhas de pais ouvintes. Dessa forma, normalmente as crianças não dispõem da Língua de Sinais para desenvolvê-la como L1 e, conseqüentemente, chegam à escola sem dominar nenhuma língua. Tendo em mente os objetivos a que a escola se propõe, todos os esforços devem voltar-se para que a criança tenha a oportunidade de adquirir sua primeira língua – L1 (QUADROS, 1997, p.108).*

<sup>2</sup> Proposta que visa criar um ambiente favorável escolar de contato em língua de sinais, onde o surdo se sinta confortável em todo o seu processo educacional em língua de sinais (L1) e viabilizando a escrita (L2) como um instrumento da língua oral do seu país de origem.

(...) dessa forma, criar um ambiente linguístico apropriado, observando a condição física das pessoas surdas significa oportunizar o acesso à Língua de Sinais – única língua adquirida de forma espontânea sem intervenção sistemática e formal. Esse ambiente implica a presença de pessoas que dominem a Língua de Sinais (...), preferencialmente pessoas surdas adultas que possam assegurar o desenvolvimento socioemocional íntegro da criança e a formação de sua personalidade mediante uma identificação com esses adultos (QUADROS, 1997, p. 107).

Podemos considerar que a língua de sinais é um idioma que coabita harmoniosamente no universo familiar do surdo, seja ele oriundo de genitores ouvintes, ou não, pois o grande fenômeno da linguagem se dá na interatividade de uma comunicação diferenciada dentro do mesmo núcleo.

## CONSCIENTIZAÇÃO DO BILINGUISMO

O bilinguismo surgiu no período entre 1950-1960, mesma época em que fortaleceram-se as pesquisas da Sociolinguística. Descobriu-se então uma diversidade no âmbito dos estudos das línguas de sinais e da fala em sinais, fato importante que repaginou definições da oralidade, tão defendida pelas correntes oralistas.

Concluiu-se que as transformações estavam ligadas às variantes sociais e que eram necessárias. Os principais autores da época (Weinreich, Labov e Herzog (1968 apud SOUZA 1995), diretamente envolvidos com o tema, justificavam que: “a heterogeneidade refletia uma parte essencial da competência linguística unilíngue e que a ausência de variação é que deveria ser considerada como disfuncional”.

Ocorreu também no período o avanço do combate a favor das minorias e, nesse cenário, subpesquisas na área da Antropologia e Psicologia Social indicavam caminhos da diversidade, dessa forma, os olhares tiveram como foco a comunicação entre surdos através das suas línguas de sinais.

O docente linguista do Gallaudet College, Stokoe, observou similaridade na pluralidade gestual articulada pelos surdos e se propôs a pesquisar. Focou-se na fonologia (quirema) dos sinais e entendeu que: “a composição compreendia um número limitado de unidades que isoladas não promoviam significados, assim como fonemas das línguas faladas”, dessa forma muitas transformações ocorreriam a partir de uma nova ótica a respeito dos surdos.

## PRÁTICA BIMODAL

*Devemos fazer, neste momento, uma distinção entre língua e modalidade. A língua é um sistema de uso e produto social, é um instrumento do pensamento e de interação, está sempre em aberto e em construção. Não há uma determinação unívoca dos significados do léxico “justamente porque se determinam no discurso e pelo discurso adquirem novos matizes” (Geraldi, 2003, p. 78).*

*Ao nos referirmos a modalidades, entendem-se canais por meio dos quais as línguas são produzidas, e os principais são: o falado, o escrito e o sinalizado (Wilcox, 2005).*

Na proposta de escolas bilíngues, não há a figura do intérprete, o professor ensina em Libras, pois entende-se que a vivência de um surdo é uma realidade a condição bilíngue e bicultural, é uma permanente convivência com duas línguas e duas culturas.

<sup>3</sup> Assim como o fonema é a unidade mínima da palavra o quirema – do grego (dedo) é a unidade mínima de um sinal nas línguas de sinais.

A profissão de Tradutor e Intérprete da LIBRAS foi reconhecida no dia 1º de setembro de 2010 pela Lei nº 12.319. O recente ato vem suscitando novas discussões acerca dos parâmetros para o exercício de tal função, como a formação, atuação, sindicalização e valorização dessa atividade, tendo em vista que o intérprete:[...] processa a informação dada na língua fonte e faz escolhas lexicais, estruturais, semânticas e pragmáticas na língua alvo que devem se aproximar o mais apropriadamente possível da informação dada na língua fonte. Assim sendo, o intérprete também precisa ter conhecimento técnico para que suas escolhas sejam apropriadas tecnicamente. Portanto, o ato de interpretar envolve processos altamente complexos. (Quadros, 2004, p.27).

## **POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA**

*“A Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, tem como objetivo assegurar a inclusão escolar de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, orientando os sistemas de ensino para garantir: Acesso, com participação e aprendizagem, no ensino comum; oferta do atendimento educacional especializado; continuidade de estudos e acesso aos níveis mais elevados de ensino; promoção da acessibilidade universal; formação continuada de professores para o atendimento educacional especializado; formação dos profissionais da educação e comunidade escolar; transversalidade da modalidade de ensino especial desde a educação infantil até a educação superior e articulação intersetorial na implementação das políticas públicas.” Este parecer se fundamenta na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9394/96) que defende a inclusão de todos os alunos no sistema educacional.*

*(...) Meta 4: Universalizar, para a população de 4 a 17 anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino. Sanches avalia que esse público foi bem representado no plano. A proposta prevê o repasse de recursos suplementares para atender esses estudantes, a implantação de salas de recursos multifuncionais para atender necessidades específicas desses alunos e fomentar ações que promovam a inclusão deles. “Um aluno não pode deixar de estudar porque tem uma deficiência. Temos de adaptar uma escola para ele”, destaca o ministro Haddad. <http://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/conheca+a+avaliacao+das+20+metas+do+plano+nacional+da+educacao/n1237877255719.html>*

A ótica das autoridades governamentais ainda definem, por questões culturais, o surdo como deficiente e especial. Embora venha de encontro ao pensamento dos leigos como sendo uma definição justa e correta, as comunidades surdas mobilizam-se para o repaginamento desse conceito e somente através do estabelecimento das escolas bilíngues a mudança desses valores culturais da sociedade ouvinte, ocorrerá.

Decreto 5.626 de 22 de dezembro de 2005: Art. 22. As instituições federais de ensino responsáveis pela educação básica devem garantir a inclusão de alunos surdos ou com deficiência auditiva, por meio da organização de: I - escolas e classes de educação bilíngüe, abertas a alunos surdos e ouvintes, com professores bilíngües, na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental; II - escolas bilíngües ou escolas comuns da rede regular de ensino, abertas a alunos surdos e ouvintes, para os anos finais do ensino fundamental, ensino médio ou educação profissional, com docentes das diferentes áreas do conhecimento, cientes da singularidade lingüística dos alunos surdos, bem como com a presença de tradutores e intérpretes de Libras - Língua Portuguesa. § 1º São denominadas escolas ou classes de educação bilíngüe aquelas em que a Libras e a modalidade escrita da Língua Portuguesa sejam línguas de instrução utilizadas no desenvolvimento de todo o processo educativo. § 2º Os alunos têm o direito à escolarização em um turno diferenciado ao do atendimento educacional especializado para o desenvolvimento de complementação curricular, com utilização de equipamentos e tecnologias de informação. § 3º As mudanças decorrentes da implementação dos incisos I e II implicam a formalização, pelos pais e pelos próprios alunos, de sua opção ou preferência pela educação sem o uso de Libras. § 4º O disposto no § 2º deste artigo deve ser garantido também para os alunos não usuários da Libras. Art. 23. As instituições federais de ensino, de educação básica e superior, devem proporcionar aos alunos surdos os serviços de tradutor e intérprete de Libras - Língua Portuguesa em sala de aula e em outros espaços educacionais, bem como equipamentos e tecnologias que viabilizem o acesso à comunicação, à informação e à educação. § 1º Deve ser proporcionado aos professores acesso à literatura e informações sobre a especificidade lingüística do aluno surdo. § 2º As instituições privadas e as públicas dos sistemas de ensino federal, estadual, municipal e do Distrito Federal buscarão implementar as medidas referidas neste artigo como meio de assegurar aos alunos surdos ou com deficiência auditiva o acesso à comunicação, à informação e à educação. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5626.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5626.htm)

## AUTONOMIA PEDAGÓGICA

*Idéia relacionada à liberdade das unidades escolares em elaborar seu próprio projeto pedagógico. Trata-se de um direito estabelecido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1996, que orienta para que esse projeto pedagógico articule os contextos nos quais o estabelecimento se situa com as diretrizes curriculares nacionais. Segundo a LDB: "Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público." A autonomia pedagógica situa-se num dos dois grandes eixos da LDB, relacionado à flexibilidade da educação escolar. Com isso, a proposta da LDB é a de que muitos aspectos cartoriais e burocráticos, engessadores da educação brasileira, deixassem de existir e os estabelecimentos escolares passassem a gozar de autonomia pedagógica e progressivos graus de autonomia financeira. MENEZES, Ebenezer Takunode; SANTOS, Thais Helena dos. "Autonomia pedagógica" (verbete). Dicionário Interativo da Educação Brasileira - EducaBrasil. São Paulo: Midiamix/ Editora/2002, <http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=168>, visitado em 21/9/2012.*

O surdo se utiliza de Libras (L1) como sua língua de acesso - acessibilidade de pensamento - e da Língua Portuguesa (L2) como língua de instrumento (escrita).

As línguas de sinais (L1 para os surdos) são ágrafas, não se escrevem, se expressam! Por isso, a imagem e o texto (L2) em conjunto com a L1, conduzirão o surdo ao letramento.

Como segunda língua oficial do Brasil (2002), Libras ainda não se faz obrigatória nas grades curriculares dos ensinos fundamental e médio, porém, já é uma realidade a inserção de surdos em turmas mistas com a disponibilização de intérpretes, uma via com a necessária contrapartida para viabilizar o encadeamento das ações do crescimento educacional.

Um apoio massificante da mídia em sua diversidade e amplitude lingüística voltadas para os surdos, seria de grande relevância nesse crescimento. O veículo de comunicação visual (TV, CD-R e DVD) deveria contemplar os telespectadores com um conteúdo essencial para a culturalização da comunidade surda, deixando sensivelmente para trás, as futilidades e inutilidades que induzem a criação de necessidades desnecessárias para o desenvolvimento do ser humano, em favor à priorização da utilidade em seus entretenimentos e marketing, pois somente assim, todos ganhariam teor com qualidade, preferencialmente os surdos.

## A TECNOLOGIA NO COMPASSO DO BILINGUISMO

*Tecnologia Assistiva é uma área do conhecimento, de característica interdisciplinar, que engloba produtos, recursos, metodologias, estratégias, práticas e serviços que objetivam promover a funcionalidade, relacionada à atividade e participação de pessoas com deficiência, incapacidades ou mobilidade reduzida, visando sua autonomia, independência, qualidade de vida e inclusão social." (CORDE – Comitê de Ajudas Técnicas – ATA VII, de 14 de dezembro de 2007).*

Ações básicas que se tornam difíceis na dinâmica diária do surdo, aos poucos vem sendo viabilizadas graças as empresas de tecnologias assistivas que estão desenvolvendo projetos de soluções em acessibilidade que ampliam a integração social com os ouvintes. Há que se destacar no ramo, empresas como:

Instituto CTS - Organizações do Grupo ICTS (Rubená Acessibilidade) que dentre seus projetos de soluções, lançará brevemente painéis informativos em Libras, instalados em aeroportos e outras vias, para projetarem avisos eletronicamente em locais estratégicos nesses ambientes de grande circulação.

*"Um fato interessante é que na terça-feira passada (03/10/2005), no aeroporto de Congonhas, em São Paulo, a companhia aérea TAM estava tendo problemas seríssimos para embarcar um grupo de trinta e sete surdos franceses, que só se comunicavam em língua francesa de sinais entre si e com o resto da população. A TAM tinha especialista em Libras, mas os surdos estrangeiros não o entendiam. Então, chamaram um tradutor para o Francês escrito, mas os surdos não eram letrados na língua pátria. Foi um problema e tanto, pois o grupo estava de férias e iria ainda a cinco capitais, levando a tradutora da TAM com eles. Letrar os surdos não é uma questão ideológica, é prática mesmo. A Constituição diz que a língua portuguesa é a língua oficial da República Federativa do Brasil, e a Lei da Libras obriga os surdos brasileiros a saberem pelo menos o português escrito para evitar episódios como o dos surdos franceses com a TAM". ( ANAHI GUEDES DE MELO em 05/10/2005 Presidente do Centro de Vida Independente de Florianópolis – SC <http://saci.org.br/?modulo=akemi&parametro=17723>)*

Outra empresa que merece destaque é a Viável Brasil, que fornece tradutores e intérpretes de Libras a partir da videoconferência, promovendo dessa forma, a independência de comunicação aos surdos. São soluções inteligentes e conscientes sobre a importância de integração do surdo com os serviços comuns utilizados na sociedade.

## CONCLUSÃO

Considerando que a evolução da leitura e o desempenho da escrita são atividades práticas, discursivas e adquiridas que estão em constante aperfeiçoamento, uma metodologia moderna com técnicas lúdicas e interativas é fator determinante para aproximação das culturas surda e ouvinte. Uma criança surda desenvolvendo-se educacionalmente dentro desse universo, não confrontará o seu imaginário com a realidade na sua funcionalidade interpretativa.

*Criança surda que estuda por meio da Língua Brasileira de Sinais (Libras) – em meio a professores e colegas também sinalizadores – aprende a ler e a escrever mais cedo e melhor do que aquelas inseridas em salas de aula regulares. Esse é um dos resultados da pesquisa do professor Fernando Capovilla, da Universidade de São Paulo (USP). “A primeira língua do surdo é Libras. Colocar uma criança de 5 anos dentro de uma sala de ouvintes é como botá-la numa escola chinesa”, diz Capovilla. Desde 2001, ele avaliou 9.200 alunos surdos e com dificuldade auditiva. Com idade entre 6 e 25 anos e escolaridade que variava do início do fundamental ao fim do superior, eles passaram por uma bateria de testes. Os resultados desse levantamento estão em concordância com o que reivindica a Federação Nacional de Integração e Educação dos Surdos (Feneis). A organização é contra a política de inclusão do Ministério da Educação (MEC), que prevê que esses alunos frequentem salas de aula regulares, com a presença de intérprete e, no contraturno, recebam um atendimento especializado. “Estamos lutando para que a educação de surdos seja considerada no mesmo patamar da indígena, isto é, que os surdos não sejam enquadrados na categoria da educação especial, e sim na educação bilíngue. Libras como a primeira língua e português como segunda”, afirma Patrícia Rezende, diretora de Políticas Educacionais da Feneis. <http://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/criancas+surdas+aprendem+mais+rapido+em+libras/n1597048327079.html>*

*Educação no contraturno: A política de educação inclusiva do MEC definiu a educação especial como modalidade transversal. O Decreto 6.571, de 2008, estabelece o financiamento à dupla matrícula desses estudantes. Eles devem frequentar a turma regular e, no contraturno, o Atendimento Educacional Especializado. (AEE) <http://m.estadao.com.br/noticias/impresso,mobile,737414.htm>*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

STROBEL, Karin Lilian. **As imagens do outro sobre a cultura surda**. Florianópolis: Editora UFSC, 2008.

ARQUEIRO. Vol.13 (jan/jun). Rio de Janeiro, INES, 2006.

REVISTA FORUM, vol.14, (jul/dez) Rio de Janeiro INES, 2006. Semestral. – ISSN 1518-2509.

## SITES CONSULTADOS

<http://www.editora-arara-azul.com.br/revista/02/pontodevista.php>

<http://www.koller.com.br/produtos.html>

<http://www.rybena.com.br/?pg=paginas&area=acessibilidade>

<http://editora-arara-azul.com.br/novoeaa/revista/?p=932>

<http://www.viavelbrasil.com.br/services/>

<http://www.ecs.org.br/site/Bilinguismo/Images/Folder-site.pdf>

<http://www.ecs.org.br/site/Interna/Bebe.aspx>

### **NASCIMENTO, André Britto do**

Técnico do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Graduando em Direito pelas Faculdades São José, RJ.

### **DUARTE, Márcia Michele Garcia**

Advogada. Doutora e Mestra em Direito pela UNESA/RJ (ex-bolsista do PROSUP - CAPES). Especialista em Direito e em Didática do Ensino Superior. Professora Adjunta e Pesquisadora da FAAr/RO. Coordenadora do Núcleo de Pesquisas e Iniciação Científica (NPIC) e Professora das Faculdades São José, RJ. Professora da Universidade Cândido Mendes. [www.marciaduartejuridico.com.br](http://www.marciaduartejuridico.com.br).

### **RESUMO**

O presente trabalho visa a analisar a compatibilidade dos poderes instrutórios do juiz, fundamentados na busca pela a verdade real no processo penal, com o Direito e, em última análise, com o regime político adotado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Para tanto, estuda-se o sistema processual penal a partir do fundamento de validade e da função que desempenha no corpo social. Após, é feita uma incursão nos sistemas acusatório, inquisitório e misto a fim de identificar o princípio unificador de cada um deles e o núcleo fundamental a distingui-los. Por fim, a legislação infraconstitucional normatizadora do processo penal é submetida a uma releitura a partir dos princípios constitucionais a fim de se propor um paradigma para a atuação do juiz no processo penal.

**Palavras-Chave:** Processo Penal, Sistema acusatório, Verdade real, Poderes instrutórios do juiz.

### **ABSTRACT**

This study aims to analyze the compatibility of the investigation powers of the judge, based on the search for the real truth in criminal procedure, with the law and, ultimately, with the political regime adopted for the Constitution of the Brazil's Federative Republic in 1988. To this end, the criminal procedure system is studied from the from the justification of validity and its role in society. After, a raid is done on adversarial, inquisitorial and mixed systems in order to identify the unifying principle of each one and the fundamental core to distinguish them. Finally, the normalizing infraconstitutional legislation criminal procedure is subjected to a reinterpretation of constitutional principles in order to propose a paradigm for the judge's role in the criminal procedure.

**Keywords:** Criminal procedure, Adversarial system, Real truth, The investigation powers of the judge.

## INTRODUÇÃO

No próximo 5 de outubro de 2013 a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) completará 25 anos. Trata-se da mais democrática das oito Constituições vigentes desde a declaração da Independência do Brasil, em 7 de setembro de 1822. A Carta política de 1988 pôs fim ao regime de governo que, inaugurado em 31 de março de 1964 com um golpe militar/civil, levou o Brasil em direção a uma ditadura fechada, violenta e sem limites.

A Constituição cidadã, como é chamada, instituiu um Estado Democrático de Direito. Isso quer dizer que ele não deve ser regido pelo arbítrio, pelo decisionismo de qualquer que seja a autoridade. Será regido pelo Direito, que, em última análise, pode ser entendido como normas de organização social com vista a impedir a opressão do fraco pelo forte ou das minorias pelas maiorias.

Já o adjetivo “democrático” aponta para ao menos duas necessidades: a de o fundamento legitimador do exercício do Poder político estar na manifestação livre e soberana da vontade do povo e a de a finalidade precípua do Estado ser a promoção da dignidade da pessoa humana, como um valor imanente ao ser humano, sem qualquer distinção.

Para a promoção em especial desse último imperativo da democracia, a CRFB/88 conferiu ao Estado a responsabilidade pela prestação de serviços como o de saúde (art. 196), de assistência social (art. 203) e de educação (art. 206). Contudo, a inércia do Estado em cumprir esses deveres tem feito perpetuar o quadro de injustiça social decorrente da desigualdade de oportunidades.

Essa violência institucional funciona como combustível para o cenário violento do cotidiano, porque o processo de internalização (obediência) da lei passa pela etapa da aceitação dela em benefício próprio. Se o indivíduo não tem direitos básicos respeitados, como esperar que ele respeite os dos outros?

Não obstante, a realidade do dia-a-dia, notadamente o conteúdo das recentes leis editadas, demonstra que, como medida urgente para combater essa violência – não a institucional, cometida contra os grupos historicamente vilipendiados, mas a que ganha espaço no noticiário jornalístico, cada vez mais espetacularizado, cometida contra os que têm acesso ao capital e aos bens de consumo –, recorre-se à repressão máxima a ser promovida pelo Estado.

Como reflexo dessa demanda por maior repressão para se promover a paz, exige-se um processo penal eficaz na aplicação da pena. Nesse contexto, surge uma tensão entre dois direitos fundamentais: o direito individual do acusado à liberdade e o direito da coletividade à segurança. E ao juiz cabe garantir a máxima efetividade da Constituição para esses dois direitos.

Faz-se, então, o seguinte questionamento: o magistrado deve adotar uma postura inerte e se contentar com as provas produzidas pela acusação e defesa, para tão somente a partir daí construir a convicção a respeito dos fatos, ou deve adotar uma postura ativa, investigando e não poupando esforços para conseguir desvendar a verdade real para só então poder proferir uma sentença justa?

A fim de responder essas perguntas, serão estudados os principais sistemas processuais penais, a partir dos fundamentos de existência, dos princípios e das características, para identificar o núcleo fundante de cada um. Na sequência, esses sistemas são confrontados com o regime democrático adotado pela CRFB/88. Com isso, pretende-se identificar o sistema processual penal adotado pela Constituição e dele extrair um paradigma para a atuação do juiz no processo penal.

## SISTEMA PROCESSUAL PENAL

### CONCEITO E FUNDAMENTO DE VALIDADE

A palavra sistema é de uso comum no dia-a-dia. Fala-se, por exemplo, em sistema respiratório, digestivo ou sistema elétrico, hidráulico etc. No dicionário, sistema recebe a seguinte definição:

*Do grego systema, e trazendo o sentido de reunião, método, juntura, exprime o conjunto de regras e princípios sobre uma matéria, tendo relações entre si, formando um corpo de doutrinas e contribuindo para a realização de um fim. É o regime, a que se submetem as coisas.*

*Assim, todo conjunto de regras, que se devem aplicar na ordenação de certos fatos, integrantes de certa matéria, constitui um sistema. Destarte, há sistemas jurídicos, sistemas econômicos, sistemas sociais, sistemas de trabalho, etc .*

Depreende-se, portanto, que é inerente ao conceito de sistema a interação harmônica das partes dele componentes para a consecução de um dado fim. No contexto ora em análise, sistema corresponde ao conjunto de regras e princípios, com validade jurídica e ético-moral, que regem o processo penal.

No Brasil, essas regras e princípios estão espalhados em diversos diplomas normativos – como a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, o Código de Processo Penal (CPP) de 1941, a Lei nº 9.099/95, a Lei nº 11.343/06 etc. Para que essa inflação legislativa não acarrete um sistema repleto de contradições e desarmonico, o que, por evidente, comprometeria a eficácia, o ordenamento jurídico é disposto de forma hierárquica e escalonada, tendo a Constituição supremacia jurídica sobre qualquer outra norma .

Não é por outro motivo que Paulo Rangel conceitua o sistema processual penal como “o conjunto de princípios e regras constitucionais, de acordo com o momento político de cada Estado, que estabelece as diretrizes a serem seguidas à aplicação do direito penal a cada caso concreto” (grifo nosso).

Avança Lopes Jr. ao sustentar que “[...] a Constituição constitui, logo, necessariamente, orienta a instrumentalidade do processo penal” e completa ao dizer que “[...] nossa noção de instrumentalidade tem por conteúdo a máxima eficácia dos direitos e garantias fundamentais da Constituição” .

Quer se dizer com isso que o conjunto de regras e princípios formadores do sistema processual penal está na Constituição, Lei Fundamental instituidora do Estado soberano. Nessa perspectiva, muito embora haja diversas normas com vistas a disciplinar o processo penal, apenas terão validade jurídica para tanto as que forem compatíveis com a Constituição. Ou seja, operacionalizem o modelo adotado por ela.

Além desse aspecto estritamente jurídico no que diz respeito à sistematização das regras e princípios regentes do processo penal (e de toda a persecução penal), não se pode olvidar o aspecto ético-moral do Direito, pois é fenômeno social .

É que não basta, à lei, ter validade jurídica . Isso porque o Direito (ciência jurídica) não se restringe ao ordenamento jurídico vigente, como sustentado por Hans Kelsen pela Teoria Pura do Direito com fundamento no positivismo jurídico. Ele é mais. O fenômeno jurídico deve ser entendido a partir da realidade fático-axiológico-normativa que o compõe, como salienta Miguel Reale , pela Teoria da Tridimensionalidade do Direito.

Nessa perspectiva, a norma jurídica se apresenta como resultado do juízo valorativo sobre os fatos sociais. Assim, adota um padrão de conduta (a norma) com vistas a proteger determinado valor, ou conjunto de valores (elemento moral do direito, do qual decorre a noção de justiça), incidente sobre a experiência fática. Por essa razão, a concepção do Direito exclusivamente a partir das normas positivadas é uma visão míope. Ele deve buscar fundamento em um valor que promova a dignidade humana.

Em suma, por sistema processual penal pode-se entender o conjunto de regras e princípios – com validade jurídica, ética e moral – que visam a reger o processo penal.

Importante destacar que não se deve fazer confusão entre sistema processual penal e persecução penal . Isso porque a persecução penal compreende todo “caminho” percorrido para “perseguir” o crime. No Brasil, ela é dividida em duas fases: a de investigação preliminar e a processual.

A fase de investigação preliminar tem natureza jurídica de processo administrativo. Como o nome sugere, nela ocorre uma investigação preliminar – em regra desenvolvida pela polícia judiciária – sobre os fatos. Tem por objetivo buscar indícios de autoria e materialidade da infração penal para subsidiar da opinião do representante do Ministério Público sobre o delito (opino delicti). Este, convencido da possibilidade tanto da ocorrência do crime como da culpa do suspeito, dará início a um processo judicial com vistas transformar a opino delicti apresentada na peça acusatória em certeza jurídica através da sentença penal condenatória, apta a legitimar a condenação criminal.

Já na fase processual, cuja natureza jurídica é de processo jurisdicional, há a formalização de uma acusação (denúncia ou queixa-crime) perante o judiciário. Tem por objetivo possibilitar às partes (acusação e defesa) confrontar provas e teses acusatórias e defensivas em um debate democrático, com vistas a formar a convicção de um terceiro imparcial (o juiz) sobre os fatos ocorridos. Esse magistrado, ao final, com base no que foi legalmente provado no processo , proferirá a decisão (sentença) para a absolvição ou condenação do réu.

## ORIGEM HISTÓRICA

Antes de existir um sistema processual formado por diversas normas postas em hierarquia, predominava nas primeiras tribos, como salienta Geraldo Prado , a concreção de direitos a partir de normas de conduta não escritas, decorrentes da moral e, principalmente, da religião.

Caso a infração cometida por um membro do grupo fosse reparável, ele deveria restabelecer o status quo ante. Do contrário, se, por exemplo, a infração fosse hostil a ponto de afetar a paz do grupo, o clã podia se vingar do transgressor.

Ocorria, então, defesa privada, ou autotutela , na qual a pessoa agredida – ou alguém por ela – procedia à própria vingança, na proporção e forma que bem entendesse e as próprias forças permitissem. Era a conhecida “justiça com as próprias mãos”. Prevalcia, então, um verdadeiro estado de guerra ou estado de natureza, no qual há o império da vontade pessoal – especialmente daquele que tem mais força –, oposto ao estado civil , no qual há o predomínio das leis.

Geraldo Prado adverte que:

*... o aperfeiçoamento da organização social, acrescido da consciência da necessidade de encontrar uma plataforma sobre a qual pudessem ser erguidos os procedimentos de resolução de conflitos, de forma a preservar tanto quanto possível a sociedade, foram as principais causas da sistematização contínua dos métodos de implantação do Direito Penal...*

Justamente para haver uma ordem e se criar limites ao agir individual, o Estado assume o monopólio da violência . Nesse contexto, o conceito de justiça – próprio da pena porque esta pressupõe um poder organizado – substitui o de ódio, decorrente da vingança, onde não há organização, senão a prevalência da liberdade, força e disposições individuais .

## **IMPORTÂNCIA, FUNÇÃO E RELAÇÃO COM O DIREITO PENAL**

O processo penal assume altíssima importância na medida em que se apresenta como um procedimento legitimador do exercício do poder de punir do Estado.

Ele não tem por essência a mera constatação do delito e a conseqüente imposição da pena correspondente. É mais. Trata-se de “um instrumento político de afirmação de direitos fundamentais frente à opressão estatal” .

Portanto, a principal função do processo penal é garantir a toda pessoa o direito fundamental a um julgamento justo, quando frente a uma acusação, mediante regras previamente estabelecidas. Assume, nesse aspecto, um valor de garantia fundamental à proteção da liberdade da pessoa humana porque subordina a punição à comprovação do ilícito penal mediante o devido processo (art. 5º, LIV, CRFB), uma vez que a pena aplicada sem o devido processo será nula .

O processo penal e o Direito penal estão, entre si, numa relação de meio e fim . Isso porque enquanto na lei penal estão previstas as condutas criminosas e as penas, é na lei processual que está o caminho necessário para se constatar a ocorrência da conduta delituosa e se aplicar a pena correspondente.

Nesse aspecto, o direito penal se difere do direito civil. Neste, a regra é a auto-aplicação. Ou seja, ocorrendo uma violação à norma civil, com o conseqüente dano a um direito alheio, o infrator pode e deve se submeter espontaneamente à sanção legal prevista no artigo 927 do Código Civil pátrio, verbis: “Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo” . Não há, portanto, a necessidade de prévio processo judicial.

Por outro lado, para a aplicação da lei penal, há a necessidade do prévio processo judicial. Isso ocorre porque a sanção penal (qualquer delas) é deveras gravosa, tanto para o indivíduo que a sofre como para toda a sociedade.

Na restrição de liberdade, por exemplo, além da tragédia pessoal, há o alto gasto de recursos públicos com o encarceramento e a retirada de mão de obra do mercado (perda de produção e de arrecadação de impostos). Por fim, após o cumprimento da pena, a estigmatização reduz as chances de ressocialização, o que gera marginalização. Esta, por sua vez, um fator de vulnerabilidade para o cometimento de outros crimes.

Expostos, ainda que em apertada síntese, esses conceitos preliminares, passa-se a analisar a estrutura dos modelos de sistemas processuais penais acusatório, inquisitivo e misto, bem como a congruência de cada um deles com a ordem constitucional vigente.

## **SISTEMA ACUSATÓRIO**

### **ORIGEM, ESTRUTURA E FUNDAMENTO**

O sistema processual penal acusatório foi adotado já no Direito grego . Lá havia a participação direta do cidadão na acusação e na jurisdição e o juiz atuava sem ingerência nos debates e nas provas . Roma também adotou o sistema acusatório, sob a denominação *accusatio*.

O sistema acusatório romano começou a vigorar no último século da República em substituição ao sistema *cognitio*, de matriz inquisitiva. Na *accusatio*, a acusação era espontânea, ou seja, podia ser exercida por qualquer cidadão, que ficava vinculado à causa até a sentença final. Destituído estava, portanto, o magistrado das funções de investigar e acusar, restando a ele apenas o julgamento da causa.

Observe-se, portanto, que a estrutura básica do sistema acusatório primitivo consiste na separação das funções de acusar, defender e julgar e no exercício livre da acusação por qualquer cidadão. Este comparecia perante o Estado-juiz acusando uma pessoa de ter cometido um crime e apresentava as provas com as quais pretendia convencer o magistrado sobre a veracidade das afirmações. Então o acusado era chamado a se defender e apresentar também os elementos para convencer o julgador do contrário. Na hipótese de a defesa conseguir superar as provas da acusação, o réu era absolvido. Caso contrário, condenado.

Ocorre que o sistema acusatório contemporâneo sofreu uma pequena, mas importante alteração, se comparado com o sistema primitivo: a titularidade do exercício da acusação. Se no passado ela era livre, a cargo de qualquer cidadão, agora ela será promovida, ou por um órgão do Estado, diferente do que julgará, ou pelo próprio ofendido.

Essa mudança se fez necessária porque se observou que a atividade acusatória, de interesse de toda a coletividade, era demasiadamente penosa para ser suportada por um único cidadão, que, não raro, ainda sofria ameaça do acusado.

O fundamento para a estrutura processual penal acusatória está no próprio conceito de processo jurisdicional. É que o princípio da jurisdicionalidade, nas palavras de Lopes Jr. , “significa muito mais do que ‘ter um juiz’, exige ter um juiz imparcial, natural e comprometido com a máxima eficácia da própria Constituição”. Sob essa perspectiva, ao reservar exclusivamente às partes as atividades instrutórias e ao juiz o papel de julgar a partir do que lhe é levado pelos demandantes, o sistema acusatório cria maiores condições para o juiz atuar com imparcialidade.

## CARACTERÍSTICAS E NÚCLEO FUNDAMENTAL

Fora a particular e importantíssima distinção entre o sistema acusatório puro – assim como concebido originalmente na Grécia e em Roma – e o acusatório atual (vale dizer: o deslocamento da acusação privada, a cargo de qualquer cidadão, para a acusação pública, a cargo de um órgão do Estado), pode-se destacar algumas das características desse sistema .

- a) O exercício das funções de acusar, defender e julgar por pessoas distintas;
- b) Atividade passiva do julgador, cabendo a ele construir a convicção a partir do material (provas lícitas) colhido exclusivamente pelas partes;
- c) Impossibilidade de início da persecução penal por parte do juiz da causa, bem como de iniciativa probatória;
- d) Procedimento oral e público, garantindo-se às partes o contraditório e a ampla defesa;
- e) Presunção de inocência do réu;
- f) Possibilidade de recorrer da decisão.

Todas essas características decorrem de um núcleo fundamental, o ponto crucial que permite identificar de que sistema se trata: se inquisitivo ou acusatório. Para parte da doutrina , o decisivo é haver uma acusação oriunda de um órgão ou pessoa distinta do julgador. Para esse ponto de vista, basta a separação inicial das atividades de investigar, acusar e julgar.

Decreto 5.626 de 22 de dezembro de 2005: Art. 22. As instituições federais de ensino responsáveis pela educação básica devem garantir a inclusão de alunos surdos ou com deficiência auditiva, por meio da organização de: I - escolas e classes de educação bilíngüe, abertas a alunos surdos e ouvintes, com professores bilíngües, na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental; II - escolas bilíngües ou escolas comuns da rede regular de ensino, abertas a alunos surdos e ouvintes, para os anos finais do ensino fundamental, ensino médio ou educação profissional, com docentes das diferentes áreas do conhecimento, cientes da singularidade lingüística dos alunos surdos, bem como com a presença de tradutores e intérpretes de Libras - Língua Portuguesa. § 1º São denominadas escolas ou classes de educação bilíngüe aquelas em que a Libras e a modalidade escrita da Língua Portuguesa sejam línguas de instrução utilizadas no desenvolvimento de todo o processo educativo. § 2º Os alunos têm o direito à escolarização em um turno diferenciado ao do atendimento educacional especializado para o desenvolvimento de complementação curricular, com utilização de equipamentos e tecnologias de informação. § 3º As mudanças decorrentes da implementação dos incisos I e II implicam a formalização, pelos pais e pelos próprios alunos, de sua opção ou preferência pela educação sem o uso de Libras. § 4º O disposto no § 2º deste artigo deve ser garantido também para os alunos não usuários da Libras. Art. 23. As instituições federais de ensino, de educação básica e superior, devem proporcionar aos alunos surdos os serviços de tradutor e intérprete de Libras - Língua Portuguesa em sala de aula e em outros espaços educacionais, bem como equipamentos e tecnologias que viabilizem o acesso à comunicação, à informação e à educação. § 1º Deve ser proporcionado aos professores acesso à literatura e informações sobre a especificidade lingüística do aluno surdo. § 2º As instituições privadas e as públicas dos sistemas de ensino federal, estadual, municipal e do Distrito Federal buscarão implementar as medidas referidas neste artigo como meio de assegurar aos alunos surdos ou com deficiência auditiva o acesso à comunicação, à informação e à educação. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5626.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5626.htm)

## AUTONOMIA PEDAGÓGICA

*Idéia relacionada à liberdade das unidades escolares em elaborar seu próprio projeto pedagógico. Trata-se de um direito estabelecido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1996, que orienta para que esse projeto pedagógico articule os contextos nos quais o estabelecimento se situa com as diretrizes curriculares nacionais. Segundo a LDB: "Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público." A autonomia pedagógica situa-se num dos dois grandes eixos da LDB, relacionado à flexibilidade da educação escolar. Com isso, a proposta da LDB é a de que muitos aspectos cartoriais e burocráticos, engessadores da educação brasileira, deixassem de existir e os estabelecimentos escolares passassem a gozar de autonomia pedagógica e progressivos graus de autonomia financeira. MENEZES, Ebenezer Takunode; SANTOS, Thais Helena dos. "Autonomia pedagógica" (verbete). Dicionário Interativo da Educação Brasileira - EducaBrasil. São Paulo: Midiamix/ Editora/2002, <http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=168>, visitado em 21/9/2012.*

O surdo se utiliza de Libras (L1) como sua língua de acesso - acessibilidade de pensamento - e da Língua Portuguesa (L2) como língua de instrumento (escrita).

As línguas de sinais (L1 para os surdos) são ágrafas, não se escrevem, se expressam! Por isso, a imagem e o texto (L2) em conjunto com a L1, conduzirão o surdo ao letramento.

Como segunda língua oficial do Brasil (2002), Libras ainda não se faz obrigatória nas grades curriculares dos ensinos fundamental e médio, porém, já é uma realidade a inserção de surdos em turmas mistas com a disponibilização de intérpretes, uma via com a necessária contrapartida para viabilizar o encadeamento das ações do crescimento educacional.

Com efeito, sustenta-se que o papel ativo do juiz no processo penal, mormente no que diz respeito à iniciativa probatória, não lhe compromete a imparcialidade, pois o juiz, ao determinar a produção de determinada prova de ofício, não sabe, de antemão, qual será o resultado, e, por isso, a prova produzida poderá tanto servir para fundamentar uma eventual condenação, como também para absolvição.

Contudo, há entendimento no sentido de que essa separação inicial não é suficiente para se caracterizar o sistema acusatório. Explica o eminente professor Lopes Jr. que:

Com relação à separação das atividades de acusar e julgar, trata-se realmente de uma nota importante na formação do sistema. Contudo, não basta termos uma separação inicial, com o Ministério Público formulando a acusação e depois, ao longo do procedimento, permitir que o juiz assuma um papel ativo na busca da prova ou mesmo na prática de atos tipicamente da parte acusadora.

Para essa doutrina, é importante entender a separação histórica das atividades de acusar e julgar como um recurso para se preservar a imparcialidade do julgador e o contraditório. Por isso, qualquer procedimento que atribua ao juiz um papel ativo, mesmo que após o início do processo, caracteriza-se como inquisitório, por comprometer-lhe a imparcialidade.

Nesse sentido, o juiz que requer, de ofício, a produção de provas, na verdade, já estaria convencido da culpa do réu, mesmo sem provas suficientes para isso, e iria atrás de subsídios para fundamentar a decisão condenatória já tomada. No dizer de Lopes Jr., “o juiz que vai atrás da prova primeiro decide (definição da hipótese) e depois vai atrás dos fatos (prova) que justificam a decisão (que na verdade já foi tomada)”.

Geraldo Prado, no mesmo sentido, afirma que permitir ao magistrado postular provas de ofício acarreta o mesmo tipo de comprometimento psicológico decorrente da iniciativa processual (ação penal) de ofício pelo juiz, na medida em que decidirá a causa a partir dos elementos de prova produzidos por ele próprio, os quais, naturalmente, serão considerados os mais relevantes .

Essas considerações visam a identificar a essência do sistema acusatório. Advoga-se não bastar a separação inicial das atividades de acusar e julgar. É imperioso que o juiz, como salienta J. Goldschmidt , limite-se a decidir, deixando as postulações em geral, e especialmente a colheita de provas, a cargo das partes, que possuem interesses opostos no processo.

## SISTEMA INQUISITÓRIO

### ORIGEM, FUNDAMENTO, ESTRUTURA E CARACTERÍSTICAS

O sistema acusatório puro, como visto acima, encontrou óbices que o tornaram inoperante. Dentre eles, destacam-se o risco de o cidadão que acusava sofrer represálias por parte do acusado e o próprio pesar da atividade acusatória. Esses fatores concorreram para que poucas pessoas se dispusessem a promover a acusação, ou, quando promovida, abandonassem a causa, o que, por consequência, contribuiu para aumentar a impunidade.

Para resolver o problema do atuar precário da acusação, foi-se, gradativamente, abandonando o sistema acusatório ao se outorgar ao juiz poderes instrutórios, típicos das partes, como o de iniciativa probatória. Relata Lopes Júnior que:

*A partir daí, os juízes começaram a proceder de ofício, sem acusação formal, realizando eles mesmos a investigação e posteriormente dando a sentença. Isso caracterizava o procedimento extraordinário, que, ademais, introduziu a tortura no processo penal romano.*

O sistema inquisitivo começou a substituir o modelo acusatório nos meados do século XII, predominando até o final do século XVIII, quando novas ideologias de valorização do ser humano tiveram por imperativo o abandono das cruéis práticas inquisitivas e o conseqüente retorno ao sistema acusatório.

A origem se deu no Direito Canônico, como forma de combater a indisciplina e a corrupção na igreja, que confrontavam o poder do Papa. Procedeu-se, então, às seguintes mudanças: supressão do contraditório e da defesa, acusação de ofício, tratamento do acusado apenas como um objeto de investigação e possibilidade de tortura para a obtenção da confissão, que passou a ser tida como rainha das provas.

O sistema inquisitório tem por fundamento a busca pela absoluta verdade a respeito dos fatos sobre os quais se discute no processo jurisdicional penal. A fundamentação teórica é que o processo penal, por tratar de assunto de altíssima relevância social – como segurança pública e liberdade individual –, não pode se contentar com a mera verdade formal, entendida como aquela trazida aos autos pelas partes. Ao contrário, deve buscar a verdade real, ou seja, aquela que retrate o que aconteceu.

Cria-se, então, dois conceitos de verdade: de um lado, a verdade formal, constatada nos autos do processo e, de outro, a verdade material, substancial ou real, correspondente à realidade fática. Aquela passou a ser admitida, de forma geral, apenas no processo civil e esta se tornou um imperativo do processo penal.

A justificativa é que o processo civil, via de regra, trata de direito patrimonial. Sendo assim, caso a verdade formal não corresponda à verdade material por conta da inércia de uma das partes, apenas ela sofreria os pesares da própria negligência.

Diferentemente ocorre no processo penal, porque o não alcance da verdade real, por falha na atuação de qualquer das partes, fará com que, ou um culpado fique livre, ou um inocente, preso. Nesta ou naquela hipótese, o prejuízo ultrapassará a esfera das partes e alcançará o interesse público.

Importante destacar que o motivo histórico de se buscar essa verdade plena não foi porque muitos inocentes estivessem sendo condenados. Pelo contrário. Muitos culpados eram absolvidos. Isso porque, como visto no tópico anterior, a instrução probatória no sistema acusatório primitivo era, muitas vezes, deficiente na medida em que esbarrava nas limitações do cidadão que exercia a ação penal.

A solução caminhou no sentido de se outorgar ao Estado-juiz o dever de suprir a atuação precária da acusação. O que se fez por intermédio da progressiva invasão dos poderes do magistrado na “esfera de atribuições reservadas ao acusador privado, até o extremo de se reunir no mesmo órgão do Estado as funções que hoje competem ao Ministério Público e ao juiz”.

Observa-se como característica do sistema inquisitório a possibilidade de o magistrado intervir no processo com se parte fosse. Além disso, há nesse sistema a predominância do sigilo. Foucault, ao relatar o funcionamento do sistema processual penal já no século XVII, destaca que:

*Na França, como na maior parte dos países europeus – com a notável exceção da Inglaterra –, todo o processo criminal, até à sentença, permanecia secreto: ou seja, opaco não só para o público, mas para o próprio acusado. O processo se desenvolvia sem ele, ou pelo menos sem que ele pudesse conhecer a acusação, as imputações, os depoimentos, as provas. Na ordem da justiça criminal, o saber era privilégio absoluto da acusação. [...] A forma secreta e escrita do processo confere com o princípio de que em matéria criminal o estabelecimento da verdade era para o soberano e seus juizes um direito absoluto e um poder exclusivo.*

O sigilo predomina no sistema inquisitório porque o suspeito (ou réu) é visto como um objeto de investigação, do qual se deverá extrair a verdade dos fatos, e não como um sujeito de direitos. Então tudo é feito em segredo (investigação, processo) e o investigado não tem acesso ao conteúdo da acusação para preparar a defesa pessoal. E o fundamento é o mesmo: a busca pela verdade real.

Argumenta-se que, tendo acesso ao conteúdo do que está sendo produzido contra ele, o suspeito poderá prejudicar a revelação da verdade, alterando os elementos de prova, coagindo testemunhas etc.

Outra característica é o uso da medida cautelar pessoal (prisão preventiva) como meio investigativo. É que, como o suspeito é visto como um mero objeto de investigação, nada mais adequado do que se apropriar do próprio corpo do investigado para dele extrair a verdade dos fatos.

Então simples indícios já justificam a prisão cautelar do indivíduo para investigação. E o argumento é simples: uma pessoa íntegra jamais seria suspeita de algum crime, portanto o suspeito já não se enquadraria no rol de cidadão padrão e por isso mesmo merece, pelo menos, ficar alguns dias preso.

Essa lógica é muito semelhante àquela usada nos suplícios medievais para justificar a tortura. Foucault descreve que, na justiça criminal da época clássica:

*Cada indício trazia consigo um grau de abominação. A culpa não começava uma vez reunidas todas as provas: peça por peça, ela era construída por cada um dos elementos que permitiam reconhecer o culpado. Assim, uma meia-prova não deixava inocente o suspeito enquanto não fosse completada: fazia dele um meio culpado; o indício, apenas leve, de um crime grave, marcava alguém como "um pouco" criminoso. [...] O suspeito, enquanto tal, merecia sempre um certo castigo; não se podia ser inocentemente objeto de suspeita .*

Pode ser citada também como característica do processo penal inquisitório a adoção do sistema de hierarquia de provas, no qual a confissão ocupa o topo da pirâmide. Tanta era a relevância desse meio de prova que existia um procedimento legítimo e regulamentado de tortura no interrogatório, com vistas a extrair, daquele contra quem se tivesse indícios de cometimento de um delito, a confissão .

Por fim, tem-se também a inexistência da coisa julgada para acusação, porque a sentença de absolvição devia apenas esclarecer que nada havia sido legitimamente provado contra o acusado. Isso permitia que o processo fosse retomado caso surgissem novas provas .

## CRÍTICA DOUTRINÁRIA

Há forte corrente doutrinária a sustentar que a atuação positiva do juiz, substituindo eventual inércia das partes, fere alguns princípios. Um deles é o princípio acusatório, porque, não haveria como conciliar a inibição do juiz na esfera de atuação das partes com o sistema processual penal acusatório.

Outro princípio violado seria o da jurisdição. Esse princípio assegura à pessoa o direito de ter a causa apreciada e julgada por um terceiro imparcial, alheio aos interesses em conflito. Na relação processual, o juiz seria "ignorante", por ignorar os fatos. Do contrário, se os conhecer, não poderia ser o juiz da causa, porque ou seria testemunha, autor ou réu.

Por ignorar os fatos, o magistrado dependeria das partes para ser informado. Isso ocorreria porque ninguém, além das próprias partes, teria mais interesse em levar aos autos do processo os dados relevantes para resguardar os próprios interesses. É por isso o argumento de que o juiz, quando atua para suprir eventual inatividade de alguma das partes em litígio, demonstra comprometimento com os interesses dela, o que, por consequência, evidenciaria a quebra da imparcialidade. Nesse sentido, há uma decisão da Quinta Câmara Criminal do TJRS proferida na Correição Parcial nº 70002028041, de relatoria do Desembargador Amilton Bueno de Carvalho, em 20 de dezembro de 2000, nos seguintes termos:

### **CORREIÇÃO PARCIAL.**

- O órgão acusador – parte que é e poderes que tem – não pode exigir que o Judiciário requisite diligências, quando o próprio Ministério Público pode fazê-lo.
- O mito de que o processo penal mira a “verdade real” está superado. A busca é outra: julgamento justo ao acusado (lições de Adauto Suannes e Lugi Ferrajoli).
- O papel do juiz criminal é de equidistância: a aproximação entre acusador e julgador é própria do medieval inquisitório.
- Correição parcial improcedente.

Argumenta-se que o princípio da presunção de inocência também é desrespeitado. Por ele, quando, no exercício da ação penal, um processo é proposto, o acusador deve provar as alegações para obter a condenação do réu. Assim, quando as provas levadas não são suficientes, deveria ocorrer a absolvição. Por isso, quando o juiz, por entender insuficientes as provas apresentadas, não absolve, mas requer a produção de outras tantas, ele presumiria a culpa do réu, porque já teria tomado a decisão pela condenação, mesmo sem provas suficientes nos autos, e apenas buscaria elementos para fundamentar a decisão já tomada.

As lições de Franco Cordero, Jacinto Coutinho, Geraldo Prado e Lopes Jr. salientam que a atribuição de poderes instrutórios ao magistrado conduz uma primazia das hipóteses sobre os fatos, geradora de quadros mentais paranóicos.

Explica-se. Quando o juiz decide encontrar a plena verdade sobre os fatos, por considerar que uma parte (ou ambas) não a apresentou devidamente, ele acabaria, mesmo que inconsciente, direcionando o próprio agir unicamente para provar as próprias hipóteses. Nesse contexto, gera-se um quadro mental paranóico, na medida em que abre espaço para concepções pessoais do julgador (incluindo os preconceitos) o conduzirem à revelação da (suposta) verdade real.

Essa crítica doutrinária defende que a estrutura e as características do sistema processual penal inquisitório giram em torno de um único fundamento: a busca pela verdade real. E que em nome dela princípios são relativizados e direitos fundamentais da pessoa humana ignorados, o que se enquadra perfeitamente no regime de Estado totalitário.

## **SISTEMA MISTO**

### **ORIGEM E ESTRUTURA**

O sistema processual penal misto surge entre os séculos XVII e XVIII, tendo previsão expressa no Código de Napoleão (1808). A proposta do sistema misto consiste em dividir o processo penal em duas fases: uma de investigação preliminar e outra de instrução e julgamento.

A primeira fase segue de acordo com as regras e princípios do sistema inquisitório. Nela, portanto, prevalecem a forma secreta e a ausência de contraditório e defesa. Tem por objetivo apurar a prática da infração penal, com todas as circunstâncias qualificadoras e a culpabilidade do agente, de modo a servir de subsídio para a ação penal, que se desenvolve na segunda fase.

Por sua vez, a segunda fase, de instrução e julgamento, observa a todas as características do sistema acusatório: forma pública e oral, com direito ao contraditório e à ampla defesa, além de igualdade de tratamento para as partes.

Geraldo Prado relata que:

*O novo sistema, que principiou sua atuação na França, em seguida à Revolução, para com as guerras napoleônicas chegar a outros países, disciplinava o processo penal em duas fases. Na primeira delas, denominada instrução, procedia-se secretamente, sob o comando de um juiz, designado juiz instrutor, tendo por objetivo pesquisar a perpetração das infrações penais [...]; na segunda, chamada de juízo, todas as atuações realizavam-se publicamente, perante um tribunal colegiado ou júri, com a controvérsia e o debate entre as partes, no maior nível possível de igualdade.*

O fundamento para tanto está na necessidade de reunir as vantagens dos dois sistemas. Ou seja, a maior repressão à atividade criminosa proveniente do sistema inquisitório, evitando, assim, a impunidade, e a garantia de direitos fundamentais inerente ao sistema acusatório, impedindo a condenação de inocentes.

## CRÍTICA DOUTRINÁRIA

A criação desse sistema data de um período em que ideais de valorização do ser humano decorrentes do iluminismo exigiam uma mudança no sistema inquisitorial então vigente. Contudo, alguns estudiosos afirmam que houve uma mudança controlada para que o mínimo fosse alterado. Ou seja, uma grande alteração da forma, da aparência, da fachada, mas insignificante mudança de conteúdo.

É que essa grande alteração na forma para se adotar o discurso de respeito a garantias fundamentais da pessoa humana não teria atacado o núcleo fundante do sistema: a gestão da prova. O argumento é que, no sistema misto, a fase de investigação, na qual os elementos de prova são colhidos, é regida pelo princípio inquisitivo. Essas informações colhidas em segredo e sem contraditório ou defesa são levadas integralmente ao processo, fase sob o sistema acusatório.

Importantes estudiosos do direito endossam essa crítica. Lopes Jr. afirma que:

A fraude reside no fato de que a prova é colhida na inquisição do inquérito, sendo trazida integralmente para dentro do processo e, ao final, basta o belo discurso do julgador para imunizar a decisão. Esse discurso vem mascarado com as mais variadas fórmulas, do estilo: a prova do inquérito é corroborada pela judicializada; cotejando a prova policial com a judicializada; e assim todo um exercício imunizatório (ou melhor, uma fraude de etiquetas) para justificar uma condenação, que na verdade está calcada nos elementos colhidos no segredo da inquisição. O processo acaba por se converter em uma mera repetição ou encenação da primeira fase .

Jacinto Nelson de Miranda Coutinho ressalta a necessidade de se analisar o sistema processual penal a partir do princípio unificador que o rege, haja vista a inexistência de um princípio misto. Para ele, ou haverá um sistema acusatório ou inquisitivo. No que diz respeito ao sistema processual penal brasileiro, pelo fato de o juiz ser o senhor do processo e ter, nas mãos, gestão da prova, o autor conclui pela predominância do princípio inquisitivo, fundador do sistema inquisitório.

Essa análise constata a existência da mera conjugação de elementos decorrentes de sistemas processuais penais fundados em princípios distintos. Vale dizer, princípio inquisitivo, fundador do sistema inquisitório e princípio dispositivo, fundador do acusatório. Segundo o autor, essa simbiose de características não chega a configurar um terceiro sistema, dito misto ou formalmente acusatório, mas apenas a dar aparência de acusatório a um sistema fundamentalmente inquisitório.

## A ATUAÇÃO DO JUIZ NO PROCESSO PENAL A PARTIR DA LEITURA CONSTITUCIONAL DAS NORMAS PROCESSUAIS PENAIS

A Constituição de República Federativa do Brasil de 1988 teve por objetivo encerrar um período de ditadura militar/civil e inaugurar um Estado Democrático de Direito. Para tanto, elevou a dignidade da pessoa humana ao patamar de fundamento de próprio Estado (inciso II do art. 1º), dotou o povo da titularidade do Poder político (parágrafo único do art. 1º) e elegeu como objetivos fundamentais da República, entre outros, construir uma sociedade livre, justa e solidária e promover o bem de todos (incisos I e IV do art. 3º).

Isso representa uma profunda mudança de paradigma nas relações de poder, porque o indivíduo sai da posição de mero súdito – aquele que apenas sofre a autoridade do soberano, de quem deve ser subserviente – para ocupar a de cidadão, titular de direitos fundamentais, que devem ser tutelados e promovidos pelo Estado. Esse Estado, então, deixa de ser um fim em si mesmo para passar a ser um meio de promoção do bem comum, imperativo que ao mesmo tempo condiciona e limita o exercício do Poder político.

Contudo, não basta escrever palavras bonitas em um papel (o caso, a Constituição) para que a realidade seja mudada. Faz-se necessária uma mudança de consciência, no sentido de entender que o valor da dignidade da pessoa humana não é restrito a o grupo social mais abastado, que a palavra “todos” em “todos são iguais em direitos” não quer dizer “todos, desde que sejam ‘brancos’ e pertençam à orientação religiosa e sexual dominante”. Adriano Pilatti salienta que:

*Sabemos que não basta uma constituição formal de caráter democrático e garantista para que se transforme a constituição material oligárquica e repressiva que remanesce. Sabemos que os males do passado podem a cada instante retornar para unir-se aos próprios frutos e resquícios, e até a imprensa conservadora hoje reconhece que a ditadura acabou para nós, cidadãos incluídos no polis e no mercado, mas não para os metecos e os escravos empilhados e duramente acuados nas periferias e nos morros, onde a expressão Estado Democrático de Direito é apenas uma afirmação retórica distante e risível. No País dos valões e barracos, o Estado do “pé na porta” e do “tapa na cara” permanece em sua ferocidade sórdida, inquisitorial e paralela, desafiando a pusilanimidade de todos nós.*

A opção política adotada pela CRFB por um Estado democrático de direito tem (ou deveria ter) reflexo direito no processo e no direito penal. Este deve ser adotado apenas como última razão de agir (quando todos os outros meios fracassaram) para proteger bens jurídicos relevantes. Já o processo penal deve ter a função precípua de limitar o poder punitivo do Estado, assegurando direitos fundamentais ao acusado, que não deve ser tratado como um mero súdito a mercê do castigo da autoridade, mas como um cidadão cuja dignidade deve ser respeitada, mesmo em caso de punição.

Nesse sentido, Denis Sampaio assevera que:

*O processo em si, portanto, possui a característica ampla de instrumento, como responsável pela função precípua de alcançar limites de aplicação do direito material repressivo no nosso estudo. Porém, a função do processo não se restringe à instrumentalidade do Direito Penal, como já exposto; deve ainda ser observadas as funções políticas e, principalmente, social do direito processual penal, como instrumento a serviço da realização do projeto democrático.*

O exercício da ação penal pública, privativamente, pelo Ministério Público (art. 129, inciso I), a garantia do prévio e regular processo legal como condição para a privação da liberdade (art. 5º, inciso LIV), a presunção de inocência até o trânsito em julgado da sentença penal condenatória (art. 5º, inciso LVII), a publicidade do processo (art. 5º, inciso LX) e o direito ao silêncio e à defesa técnica (art. 5º, inciso LXIII) são dispositivos constitucionais instituidores de um processo penal garantista, que mais se coaduna com o sistema processual penal acusatório acima estudado.

Essa perspectiva de um processo penal cuja função precípua é limitar o poder punitivo do Estado assegurando direitos fundamentais ao acusado estabelece um paradigma para a atuação do juiz criminal. Ele não poderá ser um facilitador da aplicação da pena, tampouco estar comprometido com a investigação e com o combate ativo ao crime. Ele deverá ser independente (em relação aos agentes da Administração responsáveis pela persecução penal), imparcial e comprometido com a máxima eficácia dos direitos fundamentais.

## CONCLUSÃO

Pelo exposto, observa-se o traço fundamental a separar o sistema acusatório do inquisitório: a possibilidade de o magistrado poder intervir no processo com se parte fosse. E essa intervenção ocorre principalmente na gestão da prova. No sistema inquisitório, o magistrado assume um papel ativo na medida em que pode produzir provas. Ele sai da posição inerte e equidistante das partes para se aproximar de uma delas e auxiliá-la na instrução probatória.

Por outro lado, no sistema acusatório, o traço marcante é a separação das funções. Enquanto às partes cabe atuar na defesa das próprias pretensões, ao magistrado, caberá manter-se alheio a tais interesses para que, de posse do que lhe é trazido pelas partes, decidir segundo o que entender mais justo, com base na Constituição e nas leis. Aliás, essa estrutura é a que mais se enquadra no próprio conceito de processo jurisdicional, na medida em que exige do Estado-juiz uma atuação imparcial.

Verifica-se, portanto, que o núcleo fundante do sistema processual penal é a gestão da prova. Se ela estiver exclusivamente nas mãos das partes (juiz-espectador), tratar-se-á de sistema acusatório decorrente do princípio dispositivo. Por outro lado, caso a gestão da prova esteja nas mãos do julgador (juiz-ator), caracterizado estará o sistema inquisitório decorrente do princípio inquisitório.

Com efeito, o discurso da busca pela verdade real no processo penal para legitimar os poderes instrutórios do juiz, longe de acarretar uma prestação jurisdicional efetiva, serve para fundamentar a permanência de um sistema substancialmente inquisitório, na medida em que compromete a imparcialidade do julgador ao atribuir-lhe poderes instrutórios.

No Brasil, há o argumento de que a adoção do sistema misto, ao mesmo tempo em que garantiria a eficácia no combate ao crime na inquisição da investigação preliminar, preservaria direitos fundamentais, observando o sistema acusatório na fase processual. Contudo, observou-se que o sistema misto não atende às exigências de um Estado democrático de direito, na medida em que preserva o núcleo fundamental do sistema inquisitório: a gestão da prova nas mãos do julgador.

Além disso, os elementos de prova colhidos na fase inquisitiva, em segredo, sem contraditório ou defesa, são integralmente juntados aos autos na fase processual. Com efeito, basta um belo discurso do juiz para legitimar a decisão tomada com base nos elementos colhidos no segredo da inquisição. Não é de se estranhar que o sistema misto tenha raízes no Código de Napoleão. Se serviu a um tirano, não serve para a democracia.

Nesse contexto, o processo penal, que em um estado democrático de direito deve ter por finalidade precípua proteger os direitos fundamentais do acusado, limitando o poder punitivo estatal, passa a atuar a serviço da aplicação instantânea da pena. Com efeito, transforma-se o juiz em mais um agente da Administração comprometido com a investigação policial e com o combate direto ao crime. O cidadão, então, se vê frente a um juiz que atua como se dissesse: já o investiguei, produzi as provas da sua culpa, mas estou disposto a ouvi-lo para que você tente me provar que estou errado.

É que uma das características do sistema acusatório é a presunção de inocência. Essa característica, inclusive, está prevista como direito fundamental na CRFB e em Tratados Internacionais subscritos pelo Brasil.

Decorre, portanto, desse princípio (da presunção de inocência) que toda a carga probatória incumbe à acusação, pois, até que se prove o contrário, o réu é inocente. Ora, como sustentar, que, vigente um sistema acusatório, insuficientes os elementos probatórios trazidos aos autos do processo pela acusação, possa legitimar a iniciativa probatória do magistrado em detrimento da absolvição?

Possibilitar ao juiz intervir na instrução probatória é incompatível com o princípio da presunção de inocência e, por consequência, com o próprio sistema acusatório. Se a acusação não logrou êxito em provar a culpa do réu, é porque ainda presume-se a inocência dele.

Faz-se necessário superar o discurso pautado na agenda da segurança pública e da “limpeza” social, onde os fins justificam os meios em detrimento dos meios legitimadores dos fins, para se empregar efetividade normativa aos princípios constitucionais instituidores do Estado Democrático de Direito.

Para que a CRFB não se limite a um pedaço de papel manchado de tinta, o modelo processual penal adotado pelo Código de Processo Penal e por algumas leis esparsas deve ser integralmente reformado, não com alterações pontuais, mas na própria essência. E o motivo é claro: a legislação infraconstitucional adota o sistema inquisitório na medida em que dá poderes instrutórios ao juiz ferindo de morte a imparcialidade do órgão julgador.

Enquanto essa reforma legislativa não acontece, a referida legislação deve ser lida com a devida “filtragem” constitucional para que o sistema se molde aos princípios democráticos. Essa “filtragem” deve retirar do juiz qualquer atividade instrutória para que desempenhe o papel a ele reservado: o de terceiro, independente, imparcial, limitador do poder punitivo do Estado e garantidos da máxima eficácia dos direitos fundamentais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Congresso Nacional. Código Civil: Lei nº 10.406. Publicada no Diário Oficial da União de 11 de janeiro de 2002.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 11.343. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União de 24 de agosto de 2006.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 9.099, dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União de 27 de setembro de 1995.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Publicada no Diário Oficial da União nº 191-A, de 5 de novembro de 1988.

BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. Código de Processo Penal: Decreto-Lei nº 3.689. Publicado no Diário Oficial da União de 13 de outubro de 1941 e retificado em 24 de outubro de 1941.

BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. Decreto nº 678. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Publicado no Diário Oficial da União de 9 de novembro de 1992.

CÂMARA, Alexandre Freitas. Lições de Direito Processual Civil, volume 1. 22ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

CAPEZ, Fernando. Curso de Processo Penal. 17ª ed., São Paulo: Saraiva, 2010.

- CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de Sociologia Jurídica. 11ª ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007.
- CORDERO, Franco. Guida Allá Procedura Penale, Torino, Uter, 1986.
- COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. Introdução aos Princípios Gerais do Processo Penal Brasileiro. In: Revista de Estudos Criminais, Porto Alegre: Nota Dez Editora, nº 01, 2001.
- COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. Um Devido Processo Legal (Constitucional) é Incompatível com o Sistema do CPP, de Todo Inquisitorial. In: PRADO, Geraldo; MALAN, Diogo. Processo Penal de Democracia: Estudos em Comemoração aos 20 Anos da Constituição de República de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- DENIS, Sampaio. A Verdade no Processo Penal: a permanência inquisitorial através do discurso sobre a verdade real. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- EISELE, Andreas. Devido Processo Penal e Poder Condicionado em Galbraith. In COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. Crítica à Teoria Geral do Direito Processual Penal. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2001.
- FERRAJOLI, L. Direito e Razão: teoria do garantismo penal. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 588. Tradutores: Ana Paula Zomer, Fauzi Hassan Choukr, Juarez Tavares e Luiz Flávio Gomes.
- FOUCAULT, Michel. Vigiar e Punir: nascimento da prisão; 38ª Ed. Tradução de Raquel Ramalhete. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2010.
- GOLDSCHMIDT, James. Problemas Jurídicos y Políticos del Processo Penal. Barcelona: Bosch, 1935.
- KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. 2ª ed, Armédio Amado, Editor, Sucessor, Coimbra, 1962.
- LAGO, Cristiano Álvares Valladares do. Sistemas Processuais Penais. Disponível em: < <http://pt.scribd.com/doc/64719263/sistemas-processuais-penais>. > Acesso em 4 de fevereiro de 2013.
- LOPES JR. Aury. Direito Processual Penal e sua Conformidade Constitucional. v. 1. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- MAQUIAVEL, Nicolau. O Príncipe. São Paulo: Editora Martin Caret, 2007.
- MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional, 28ª ed., São Paulo, 2012.
- NADER, Paulo. Introdução ao Estudo do Direito. 28ª ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007.
- NETO, Manoel Jorge e Silva. Curso de Direito Constitucional, 5ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. Curso de Processo Penal. 13º ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- PILATTI, Adriano. Prefácio. In: PRADO, Geraldo; MALAN, Diogo. Processo Penal de Democracia: Estudos em Comemoração aos 20 Anos da Constituição de República de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- PRADO, Geraldo. Sistema Acusatório. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.
- PRADO, Luiz Regis. Curso de Direito Penal Brasileiro, volume I: parte geral, arts. 1º a 120. 11ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.
- RANGEL, Paulo. Direito Processual Penal. 18ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010

REALE, Miguel. Teoria Tridimensional do Direito. São Paulo: Saraiva, 1976.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. O contrato social. Tradução Antônio de Pádua Danesi; revisão da tradução Edilson Darci Heldt. 4ª ed., São Paulo: Martins Fontes 2006.

SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico. Rio de Janeiro, 2002.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 29ª ed., Malheiros Editores, 2007.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. Processo Penal. 9. ed. rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2007.

**Sergio Expedito Machado Mouta** | [professorsergiomouta@gmail.com](mailto:professorsergiomouta@gmail.com)

Mestre em Direito

Professor das Faculdades São José e da Universidade Gama Filho

**Edézio de Castro Ramos Júnior** | [Edezio.ramos@ig.com.br](mailto:Edezio.ramos@ig.com.br)

Especialista em Direito Penal e Criminologia

Professor das Faculdades São José e da Universidade Gama Filho

### RESUMO

O fenômeno criminal hodiernamente pode ser analisado de forma sistematizada. Entretanto, nem sempre foi assim. O desenvolvimento do conceito de tipo penal é disciplina que, apesar de sua “dissecação” pelos estudiosos do tema, foi fruto da evolução histórica que o tornou um instituto estruturado por elementos que muitas vezes não foram tão bem definidos pela doutrina. O presente trabalho visa a expor esse desenvolvimento, demonstrando ao longo do tempo como se percebia esse fenômeno de modo compacto e após a evolução do instituto, passa-se a percebê-lo de modo coeso e estruturado.

**Palavras-Chave:** Tipo penal; teorias; evolução.

### ABSTRACT

The criminal phenomenon in our times can be analyzed systematically. However, it was not always so. The development of the concept of criminal type discipline is that, despite his “dissection” by scholars of the subject, was the result of historical evolution that has an institute structured elements that often were not as well defined by doctrine. The present work aims to expose this development, demonstrating over time as perceived this phenomenon so compact and after the evolution of the institute, is going to perceive it so cohesive and structured.

**Keywords:** criminal type; theories; evolution.

## INTRODUÇÃO

O Direito Penal é um conjunto de normas e princípios que proíbem e norteiam a atuação dos indivíduos. Além dessa concepção, não se pode negar sua especial aptidão, corolário do Estado Democrático de Direito, que é a limitação do poder estatal por ocasião do exercício do seu direito de punir. Significa que, ocorrido um fato proibido pela lei penal, surge para o Estado o referido direito.

Quando se fala em limitação do direito de punir do Estado, obviamente torna-se necessário um elemento norteador e, ao mesmo tempo, confinador desse direito, sob pena de eventuais arbitrariedades.

Tal elemento se traduz no tipo penal, que é exatamente este “divisor de águas” entre o direito de punir do Estado e a arbitrariedade que, historicamente, não é escassa nas mais diversas sociedades.

Assim, o tipo penal apresenta um aspecto coadunado com o que foi acima exposto quando descreve uma conduta humana proibida, bem como, por força do princípio constitucional da legalidade, dentre outros, inibe o Estado em relação ao exercício de seu poder punitivo, como, por exemplo, ao aplicar a Lei Penal vigente.

O tipo, sendo a descrição abstrata do comportamento proibido, é composto de elementos. Tais elementos apresentam uma determinada estrutura na qual podemos encontrar a conduta humana, que consiste, hoje, numa ação ou omissão, dolosa ou culposa.

O fato é que nem sempre foi assim considerado, ou seja, nem sempre se considerou o tipo como um dos elementos do crime, já que a idéia era de uma unidade conceitual em que ele era visto como um instituto que se confundia e identificava-se com o delito em si, ausentes, até então, as suas concepções analíticas.

Tal afirmativa é assinalada pelo professor Luiz Luisi nos seguintes termos:

*“Todavia, embora com algumas discrepâncias nos detalhes, o Tatbestand se confunde, para todos os penalistas alemães da centúria passada, com a totalidade do delito, pois é concebido como integrado por todos os elementos objetivos e subjetivos necessários para a existência do crime. Não há, dentro deste entendimento, como diferenciar o Tatbestand do delito, pois este nada mais é que algo constituído por todos os componentes daquele. A rigor, identificam-se.”*

Dessa forma, a análise do tipo, como um dos elementos do crime, somente foi introduzida na dogmática penal no início do século XX, motivo pelo qual se passa a analisar as várias concepções existentes em relação ao tipo.

## O TIPO NA TEORIA CAUSALISTA DA AÇÃO

É atribuído a Ernst von Beling (1906), conforme leciona o professor Luiz Luisi, a concepção de um novo sentido ao conceito de tipo. Antes considerado quase que sinônimo de delito, o tipo passa a significar apenas um de seus aspectos, já que para o citado autor, o tipo

*“...é a descrição dos elementos materiais do delito, contidos na respectiva disposição legal incriminadora. Nele não estão incluídos quaisquer elementos axiológicos nem quaisquer referências concernentes à esfera anímica do agente do crime.*

*A sua função é, pois, meramente descritiva, e, revele-se, absolutamente separada da antijuridicidade e da culpabilidade. É apenas um indício, tanto da antijuridicidade quanto da culpabilidade, quando ela se concretiza.”*

Portanto, o conceito de tipo formulado por Beling, que encontra fundamento no modelo causal da filosofia naturalista do século XIX, é objetivo e desprovido de cunho valorativo, pois todos os elementos subjetivos integram a culpabilidade e, além disso, conforme já mencionado, a tipicidade é isenta de qualquer valoração legal, que se situa na ilicitude.

Conforme noticia Zaffaroni, inicialmente, a conduta era considerada segundo a filosofia positivista-mecanicista, baseada nas concepções físicas de Newton, em que tudo no universo se resumia a causas e efeitos. Em seguida, surge uma nova base filosófica para o causalismo, sustentada no neokantismo de Baden. De acordo com as teorias positivistas, a ação era um movimento corpóreo voluntário, independentemente da finalidade a que ela se dirigia.

A formulação do conceito de tipo por Beling que, nos termos apresentados por Juarez Cirino dos Santos, é objetivo e livre de valor, foi fundado exatamente nesse modelo causal da teoria naturalista do século XIX, conforme exposto acima, já que todos os elementos subjetivos, segundo o referido autor, integravam a culpabilidade e, respectivamente, a tipicidade não era dotada de valoração legal, o que ocorria na anti-juridicidade.

Em síntese, para a teoria causal-naturalista “ação é o movimento corporal voluntário que causa uma modificação no mundo exterior”, tendo como principal característica a concepção de ação segundo a qual a conduta era desnuda de elemento subjetivo, ou seja, a ação humana penalmente considerada era desprovida de dolo ou culpa. Tais elementos eram examinados por ocasião da culpabilidade.

Por conseqüência, o tipo penal, considerado como a descrição legal de uma conduta proibida, segundo os causalistas, era meramente uma descrição objetiva que continha o sujeito ativo do delito, a conduta como uma mera manifestação mecânica de um movimento corpóreo e, eventualmente, um resultado consistente na mudança do mundo exterior.

Nos termos apresentados por Miguel Reale Júnior,

*“o dolo para a teoria tradicional é espécie de culpabilidade, constituindo o vínculo entre o agente e o evento. O dolo é a vontade da ação, mas não a íntegra; é apenas uma qualidade que lhe é atribuída posteriormente. Dolo e culpa são qualidades atribuíveis à ação conforme a natureza do nexa psicológico que une o agente ao evento.”*

Sendo assim, o elemento subjetivo (a intenção ou a falta de cuidado) seria examinado no momento da atribuição daquele fato ao agente – na culpabilidade, pois, conforme enfatiza o professor Luiz Luisi, a função do tipo

*“... é meramente descritiva, e, releve-se, absolutamente separada da antijuridicidade e da culpabilidade. É apenas um indício, tanto da antijuridicidade como da culpabilidade, quando ele se concretiza.”*

O tipo de Beling, na verdade, era ausente de elementos valorativos e constituído unicamente de elementos objetivos, significando que não eram admitidas implicações axiológicas quando da análise do tipo, mas somente a objetividade da descrição. Não havia referências a posturas psíquicas do autor do delito. O tipo era a descrição objetiva dos elementos integrantes do delito, não havendo implicações axiológicas.

A teoria causal trata os componentes do delito como simples requisitos legais da conduta, desempenhando o tipo a função identificadora e meramente descritiva. Com o movimento neokantista, a conduta passa a ser considerada o objeto principal da norma incriminadora, que antes voltava as atenções principalmente para o resultado de dano ou de perigo, identificável por um procedimento causal.

De acordo com o Professor Juarez Tavares,

*“Dogmaticamente, esta transformação se dá por dois meios. Primeiramente, com o processamento dos elementos normativos do tipo, levado a efeito por MAX ERNST MAYER, MEZGER e GRÜNHUT e depois, com a teoria dos elementos subjetivos do injusto, enunciada inicialmente por FISCHER, NAGLER e HEGLER e, mais tarde, desenvolvida por MEZGER, com o que se descartou quase que totalmente a definição de BELING de que a tipicidade e a antijuridicidade se compunham tão só de características descritivas e objetivas.”*

A doutrina de Beling foi atacada por várias críticas, especificamente, conforme foi visto acima, em relação à ausência de elementos valorativos e subjetivos no tipo, surgindo então um novo modelo: a teoria finalista .

## O TIPO NA TEORIA FINALISTA DA AÇÃO

Com a chegada da teoria finalista, o contexto muda totalmente, conforme leciona Juarez Cirino dos Santos:

*“O ponto de partida do modelo final de ação é a distinção entre fato natural e ação humana: o fato natural é fenômeno determinado pela causalidade, um produto mecânico de relações causais cegas; a ação humana é acontecimento dirigido pela vontade consciente do fim. Na ação humana, a vontade é a energia produtora da ação, enquanto a consciência do fim é sua direção inteligente: a finalidade dirige a causalidade para configurar o futuro conforme o plano do autor”.*

Tornava-se insustentável a concepção de ação humana segundo os parâmetros causalistas, em consequência da inexplicável questão referente ao elemento subjetivo. Indagava-se acerca da existência de uma conduta humana desprovida de vontade, ou seja, se poderia se conceber um comportamento humano em que o elemento volitivo estivesse ausente (exceto em alguns casos como o ato reflexo, por exemplo). Afirmavam os penalistas que a conduta humana contém um elemento subjetivo e, assim, ao contrário do que diziam os adeptos do causalismo, no momento em que o sujeito atua, ele já representa as consequências e tem a intenção de realizar o que está descrito no tipo .

As lições de Juarez Cirino dos Santos demonstram que

*“O descobrimento de elementos subjetivos por Fischer, Mayer e Mezger mostra que o tipo de injusto pode depender de direção de vontade do autor, como se comprovou, primeiro, em relação aos elementos subjetivos das causas de justificação, e depois, em relação ao próprio tipo legal, com a intenção de apropriação nos crimes patrimoniais, ou a tendência lasciva nos crimes sexuais.”*

Assim, o dolo, consistente na vontade consciente de realizar os elementos objetivos descritos no tipo é retirado da culpabilidade para integrar a dimensão subjetiva do tipo legal, passando a ser denominado como dolo de tipo .

Logo, embora a ação descrita no tipo constitua uma unidade interna e externa incindível, generaliza-se o modelo de compreensão dos tipos de ação proibida ou mandada nas correspondentes dimensões subjetiva e objetiva, sob as designações simplificadas de tipo subjetivo e tipo objetivo.

Além da questão referente aos elementos subjetivos, conforme acima disposto, houve também a descaracterização daquela concepção de tipo desprovida de conteúdo valorativo conforme a doutrina de Beling quando Mayer identifica os elementos normativos do tipo legal (por exemplo, o caráter alheio da coisa, no furto), descaracterizando a referida neutralidade do tipo desvinculado de valor, de Beling.

Demonstrou-se, nesse contexto, que os elementos normativos do tipo são muito mais numerosos do que tradicionalmente se imaginava, conforme os ensinamentos de Wolf , já que, mesmo aqueles conceitos descritivos expostos pela dogmática de Beling,

*"...como homem ou coisa, são conceitos normativos, ou seja, exigem uma valoração jurídica orientada para a antijuridicidade: a extensão do conceito de coisa em relação aos animais e à energia, por exemplo, assim como o juízo sobre a existência (já ou ainda) de um ser humano, como objetos de proteção do direito penal, não podem ser reduzidos a elementos meramente descritivos. O tipo legal é uma complexa estrutura de elementos pertencentes às categorias neokantianas do ser e do valor ..."*

Conforme os ensinamentos de Hans Welzel ,

*" Ação humana é exercício de atividade final. Ação é, por isso, acontecimento final, não meramente causal. A finalidade ou o sentido final da ação se baseia no poder humano de prever, em determinados limites, por força de seu saber causal, os possíveis efeitos de sua atividade, propor-se diferentes fins e dirigir, planificadamente, sua atividade para realização destes fins. (...) Porque a finalidade se baseia na capacidade da vontade de prever, em determinados limites, as conseqüências da intervenção causal, e através desta, dirigi-la planificadamente para a realização do fim, a vontade consciente do fim, que dirige o acontecer causal, é a espinha dorsal da ação final."*

Sendo assim, segundo a teoria finalista, o dolo e a culpa não devem ser analisados no momento da culpabilidade, mas fazem parte do fato típico, especificamente da conduta que, como já dito, contém o elemento subjetivo.

Francisco de Assis Toledo, reportando-se a Welzel, assinala que:

*"Parte a doutrina em exame de um conceito ontológico de ação humana. E assim procede por considerar, sem rodeios, que o ordenamento jurídico também tem seus limites. Pode ele selecionar e determinar quais os dados da realidade que quer valorar e vincular a certos efeitos (efeitos jurídicos), mas não pode ir além disso, porque não pode modificar os dados da própria realidade, quando valorados e incluídos nos tipos delitivos. Isso significa que a ciência penal, embora tenha sempre como ponto de partida o tipo delitivo (Tatbestand), necessita transcendê-lo para descer à esfera ontológica, e, com isso, conseguir corretamente compreender o conteúdo dos conceitos e igualmente o das valorações jurídicas. Ora, o resultado dessa descida, uma vez empreendida, é a revelação da estrutura 'finalista' a ação humana, que não pode ser negada nem modificada pelo direito, ou pelo legislador."*

As diferenças entre o finalismo e o causalismo se revelam de maneira evidente ao se observarem as implicações referentes à tipicidade, já que a teoria finalista incorpora ao tipo um elemento subjetivo de vinculação psicológica da ação com o resultado, ou seja, o dolo, entendido como a finalidade de realizar os elementos objetivos do tipo, deixa de ser uma forma de culpabilidade para tornar-se um elemento do injusto típico. Assim, o dolo é transferido da culpabilidade, passando a configurar-se como um elemento constitutivo do injusto típico.

## **O TIPO NA TEORIA SOCIAL DA AÇÃO**

Há várias críticas em relação à teoria social da ação. Os autores acusam-na de não apresentar precisão técnica por tratar-se de "uma ponte ou posição intermediária entre as teorias causal e final" . Estrutura-se tal teoria na idéia de que o delito, para ser assim considerado, há que apresentar uma relevância social, ou seja, deve se traduzir num evento transcendente a terceiros, dotado de sentido social , de modo que desperte o interesse do Direito Penal.

Segundo Wessels, pode-se dizer que a ação possui relevância social quando "afeta a relação do indivíduo para com o seu meio e, segundo suas conseqüências ambicionadas ou não desejadas, constitui, no campo social, elemento de um juízo de valor."

Embora a teoria social da ação sustente que a ação é “o comportamento humano socialmente relevante” , não há maiores implicações em relação à teoria do tipo, pois, segundo os opositores dessa teoria, o fato de seus defensores considerarem o delito como uma “ação” socialmente relevante não conduz à descaracterização da ação como tal.

Esclarece Zaffaroni que

*“Em nosso direito vigente, como nas legislações de todos os Estados de Direito, acha-se proibida a tipificação de ações que não transcendam do sujeito, mas não porque não sejam ações, e sim porque não se admite a tipicidade de qualquer conduta que não afete bens jurídicos. É um problema de tipicidade e não de conduta. (...) Em síntese, o que esta teoria faz é colocar problemas de tipicidade no nível pré-típico, raciocínio que iniludivelmente leva à conclusão de que o conceito de conduta é elaborado de acordo com os requisitos típicos.”*

Em relação à questão do elemento subjetivo, não se pode apontar com precisão qual dos modelos se adequa à teoria social da ação, o causalista ou o finalista, já que, em consequência da nebulosidade técnica de seus postulados, a teoria não apresenta um norte a ser seguido.

Assim, o que é aplicável, tanto à teoria causalista da ação quanto à finalista, também o será em relação à teoria social, dependendo da escolha que fizer aquele que a adotar.

## **O TIPO NA TEORIA DA IMPUTAÇÃO OBJETIVA DO RESULTADO**

Explorado inicialmente por Claus Roxin na dogmática jurídico-penal, o funcionalismo sustenta a necessidade de se introduzirem no âmbito da ciência penal as questões político-criminais de cunho valorativo. Todos os conceitos da dogmática jurídico-penal, segundo a concepção funcionalista, devem ser analisados levando-se em consideração as funções político-criminais que encerram.

Fundada, basicamente, em duas tendências – a teleológico-funcional e a funcionalista sistêmica , a teoria funcionalista busca soluções não unicamente centradas em realidades ontológicas, como observamos no finalismo, mas voltada para uma denominada “função político-criminal”, sempre em busca de um equilíbrio do sistema social, além da finalidade de manter a validade da norma.

Importante frisar que a política criminal a que se refere Claus Roxin consiste naquela resultante dos postulados constitucionais concernentes ao Estado Social e Democrático de Direito. Vale dizer, a política criminal deve, em conexão ao sistema jurídico-penal, fornecer suas decisões valorativas com o objetivo de prestar à dogmática penal seus parâmetros limitadores. Assim, segundo o autor, o direito penal realizaria sua função protetiva de bens jurídicos de modo mais eficaz e legítimo, prestigiando os valores fundamentais do indivíduo e da sociedade, conforme constitucionalmente estabelecido.

Nestes termos, o funcionalismo penal tem como sua base sustentadora a associação do direito penal com a política criminal, significando que esta deve ser, segundo os seus defensores, o limite do direito penal.

Em relação ao liame entre o funcionalismo e a teoria da imputação objetiva do resultado, em princípio, conforme afirma Luís Greco , não é uma teoria utilizada unicamente pelos funcionalistas, já que:

*“... apesar de filha do funcionalismo (...), a imputação objetiva hoje é acolhida por praticamente todas as orientações doutrinárias no Direito Penal, inclusive as não-funcionalistas. Só o finalismo ainda a recusa (ao menos nominalmente ...).”*

Entretanto, de fato, o que realmente se encontra de diferente em relação à teoria do tipo é o acréscimo de elementos no tipo objetivo em relação às teorias causalista e finalista da ação.

Conforme leciona Juarez Cirino dos Santos:

*“O princípio de atribuição do tipo objetivo, definido como realização do risco criado pelo autor, significa que a atribuição é excluída se a ação do autor não cria o risco do resultado, ou se o risco criado pelo autor não se realiza no resultado.”*

Fazendo-se um paralelo entre as teorias anteriores (causal e final) com a teoria da imputação objetiva do resultado, pode-se afirmar que: enquanto o causalismo apresenta o tipo constituído estritamente de elementos objetivos, desprovido de conteúdo subjetivo, o finalismo apresenta o tipo munido também do elemento subjetivo. A grande modificação introduzida pela teoria da imputação objetiva diz respeito ao acréscimo de mais dois elementos no tipo objetivo, quais sejam, a criação de um risco juridicamente desaprovado e a realização desse risco no resultado.

Na esteira de Luís Greco, pode-se avaliar tal assertiva:

*“Note-se, contudo, que o finalismo nada mais fez que acrescentar, ao conceito de tipo do naturalismo, a componente subjetiva. O tipo objetivo do finalismo (ação + causalidade + resultado) é idêntico ao tipo do naturalismo. É exatamente isto que vem a ser modificado pela imputação objetiva. A imputação objetiva vem modificar o conteúdo do tipo objetivo, dizendo que não basta estarem presentes os elementos ação, causalidade e resultado para que se possa considerar determinado fato objetivamente típico. É necessário, ademais, um conjunto de requisitos. Este conjunto de requisitos que fazem de uma determinada causação uma causação típica, violadora da norma, se chama imputação objetiva.”*

Assim, conforme já mencionado, além dos elementos tradicionais do tipo objetivo, a teoria da imputação objetiva adiciona o risco e a sua realização, alterando a estrutura do tipo objetivo.

Analisando-se os marcos definidores das duas principais vertentes em relação à teoria da imputação objetiva, encontram-se os posicionamentos. O primeiro, de Claus Roxin, fundamenta a imputação objetiva nos seguintes fatores: A diminuição do risco, no sentido de que toda conduta tendente a reduzir a probabilidade de lesão ou a evitar uma lesão a um bem jurídico não pode ser imputada ao agente; a criação de um risco juridicamente relevante, significando que se o resultado pretendido pelo agente não depender exclusivamente de sua vontade, não poderá ser a ele atribuído; o aumento do risco permitido, que estabelece que, se a conduta do agente não houver, de alguma forma, aumentado o risco da ocorrência do resultado, este não lhe poderá ser atribuído; e a esfera de proteção da norma como critério de imputação, significando que somente haverá imputação quando a conduta do agente ir de encontro à finalidade de proteção da norma.

A segunda vertente, de Günter Jakobs, fundamenta a imputação objetiva nos seguintes fatores: o risco permitido, segundo o qual a sociedade moderna apresenta situações arriscadas para seus cidadãos, não podendo ocorrer a imputação caso a conduta esteja nos limites desse risco tolerado; o princípio da confiança, que preconiza o cumprimento de “papéis” pelos cidadãos, assim, se cada um cumpre as expectativas sociais, a sociedade pode conviver harmonicamente, o que significa que somente haverá imputação se a conduta do agente afrontar as referidas expectativas; a proibição de regresso, segundo a qual, se o sujeito cumpre o seu papel, ainda que contribua com o autor para a prática do delito, não poderá ser responsabilizado. Enfatiza Jakobs que, segundo o processo hipotético de eliminação de Thyrén, se o sujeito contribui conscientemente para o delito será por ele responsabilizado, entretanto, pelo princípio da proibição de regresso isso não ocorrerá; e a competência ou capacidade da vítima, que significa a ausência de imputação nos casos de consentimento do ofendido e nas ações a próprio risco, hipóteses em que a própria vítima, com seu comportamento, propicia a ocorrência do resultado.

Apesar do brilhantismo de seus autores, a teoria da imputação objetiva ainda encontra grandes resistências, uma vez que suas soluções não são exclusivas ou inéditas, podendo ser encontradas em segmentos teóricos diversos.

## CONCLUSÃO

Embora ainda hoje exista divergência em relação a teoria adotada pelo Código Penal Brasileiro no que se refere a teoria aplicada, a esmagadora maioria da doutrina, acompanhada pela jurisprudência, entende que, após a reforma penal de 1984, o Código Penal abandonou totalmente o então vigente causalismo penal. Além disso, é inegável que a teoria finalista da ação foi majoritariamente adotada pelos penalistas, o que resultou, inclusive, no modelo finalista incorporado pela referida reforma, responsável pela estrutural transformação da parte geral do nosso Código Penal.

Por fim, o fato é que a questão está longe de uma definitiva resolução, apesar da existência de um entendimento majoritário. Não é raro surgirem autores com argumentos até então novos, mas com alto poder de sedução pela adoção da corrente minoritária. Entretanto, isto é assunto para um futuro estudo mais aprofundado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BATISTA, Nilo. Introdução Crítica ao Direito Penal Brasileiro. Rio de Janeiro: Revan, 1996.
- BATISTA, Nilo. et al.. Direito Penal Brasileiro – I. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- BECCARIA, Cesare. Dos delitos e das Penas. São Paulo: Emus editora Ltda. 11ª ed. 1996.
- BETTIOL, Giuseppe. Direito Penal. Trad. Paulo José da Costa Jr. e Alberto Silva Franco. São Paulo: RT, 1976.
- BIANCHINI, Alice. Pressupostos Materiais Mínimos da Tutela Penal. São Paulo: RT, 2002.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. Manual de Direito Penal – Parte Geral. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BIERRENBACH, Sheila A.. Crimes Omissivos Impróprios: uma análise à luz do Código Penal brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- BOBBIO, Norberto. Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant. Brasília, editora Universidade de Brasília, 1992, 2ª ed.
- \_\_\_\_\_ Teoria do Ordenamento Jurídico. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 10ª edição, 1999.
- \_\_\_\_\_ Liberalismo e Democracia. São Paulo: Brasiliense, 2000.
- BRASIL. Código Penal. 42 ed. São Paulo, Saraiva, 2004.
- BRASIL, Constituição da República Federativa do (1988). 35ª ed. São Paulo: Saraiva. 2005.
- BRUNO, Aníbal. Direito Penal, parte geral, tomo I. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003
- CARVALHO, Salo de; CARVALHO, Amilton Bueno de. Aplicação da Pena e Garantismo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.
- COSTA JÚNIOR, Heitor. Teoria dos Delitos Culposos. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1988.
- CIRINO DOS SANTOS, Juarez. A Moderna Teoria do Fato Punível. 2. ed. Rio de Janeiro. Revan, 2002.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 24ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

- DIAS, Jorge de Figueiredo. *Questões Fundamentais do Direito Penal Revisitadas*. São Paulo: RT, 1999.
- DURKHEIM, Émile. *As regras do Método Sociológico*. São Paulo: Nacional, 1990.
- FERRAJOLI, Luigi. *Direito e Razão: Teoria do Garantismo Penal*. São Paulo: ed. RT, 2002.
- GOMES, Luiz Flávio, *Princípio da Ofensividade no Direito Penal*. São Paulo: RT, 2002.
- GRECO, Luis. *Princípio da Lesividade e Crimes de Perigo Abstrato*. Artigo publicado na Revista Brasileira de Ciências Criminais nº 49, 2004. IBCCRIM.
- GRECO, Rogério. *Curso de Direito Penal – Parte Geral – Volume I*. Rio de Janeiro: Impetus, 2005.
- JAKOBS, Günter. *A Imputação Objetiva no Direito Penal*. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2000.
- JESUS, Damásio E. *Direito Penal*. Volume 1. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- LEAL, Rogério Gesta. *Hermenêutica e Direito: Considerações Sobre a Teoria do Direito e os Operadores Jurídicos*. 3. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2002.
- LOPES, Mauricio Antonio Ribeiro. *Teoria Constitucional do Direito Penal*. SP: Editora Revista dos Tribunais, 2000.
- LUISI, Luis. *O Tipo Penal e a Teoria Finalista da Ação*. Gráfica Editora Nação S/A.
- \_\_\_\_\_ LUISI, Luis. *Os Princípios Constitucionais Penais*. 2 ed. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2003.
- MAYRINK DA COSTA, Álvaro. *Direito Penal: Volume 2 – Parte Geral – Rio de Janeiro: Forense, 2005*.
- MESTIERI, João. *Manual de Direito Penal*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- MUÑOZ CONDE, F. *Introducción al Derecho Penal*. Barcelona: Bosch, 1975.
- PRADO, Luiz Régis. *Bem Jurídico-Penal e Constituição*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.
- \_\_\_\_\_ *Curso de Direito Penal Brasileiro – Volume 1 – Parte Geral*. 4 ed. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2004.
- REALE JÚNIOR, Miguel. *Teoria do Delito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- ROCHA, Fernando A. N. Galvão da. *Direito Penal – Parte Geral*. RJ:Impetus, 2004.
- ROXIN, Claus. *Política Criminal e Sistema Jurídico-Penal; Tradução: Luís Greco*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- \_\_\_\_\_ *Funcionalismo e Imputação Objetiva no Direito Penal – Tradução e Introdução: Luís Greco*. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- \_\_\_\_\_ *Derecho Penal: Parte General: Fundamentos. La Estructura de la Teoria del Delito*. ed. Civitas SA. 1. ed.1997.Reimpressão 2000, Madrid. España.
- \_\_\_\_\_ *Problemas Fundamentais de Direito Penal*. Trad. De Ana Paula dos Santos Luis Natscheradetz. Lisboa: Veja, s/d.

SÁNCHEZ, Jesús-Maria Silva. A Expansão do Direito Penal: Aspectos da Política Criminal nas Sociedades Pós-Industriais; Tradução de Luiz Otávio de Oliveira Rocha. São Paulo: RT, 2002.

TAVARES, Juarez. Teoria do Injusto Penal. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

\_\_\_\_\_ Direito Penal da Negligência. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1985.

\_\_\_\_\_ As Controvérsias em torno dos Crimes Omissivos. Rio de Janeiro: Instituto Latino-Americano de Cooperação Penal, 1996.

TOLEDO, Francisco de Assis. Princípios Básicos de Direito Penal. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

ZAFFARONI, Eugênio Raul e PIERANGELI, José Henrique. Manual de Direito Penal Brasileiro. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

WEBER, Max. Economia e Sociedade – Volumes 1 e 2 .Brasília: Editora Unb. 1991 e 1999.

WELZEL, Hans. O Novo Sistema Jurídico-penal – Uma Introdução à Doutrina da Ação Finalista. Trad. Luiz Regis Prado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

\_\_\_\_\_ Derecho Penal Alemán, P. G. Trad. De Bustos Ramírez e Yáñez Pérez. Santiago: Jurídica de Chile, 1970. p. 15.

WESSELS, J. Direito Penal (Aspectos Fundamentais) Porto Alegre: Fabris, 1976.

# Os meios alternativos de resolução de conflitos, através da autocomposição, que poderiam enfrentar os problemas encontrados nos Juizados Especiais Cíveis

Alternative means of conflict resolution, by autocomposition that could address the problems found in the Special Civil Courts

---

MARCOS AURÉLIO LOPES DA SILVA

## RESUMO

O presente artigo tem como finalidade analisar os meios alternativos de resolução de conflitos, através da autocomposição, que poderiam enfrentar os problemas encontrados nos Juizados Especiais Cíveis, especificamente quanto as contribuições e as dificuldades de acesso à Justiça, tendo por instrumento a matriz essencial da Lei 9.099/95. Utilizou-se, como ponto central para a investigação, os Juizados Especiais como sítio auxiliar ao Poder Judiciário, com prestação de serviço jurisdicional que permite acesso mais simples e facilitado à justiça e ao direito. O acesso à justiça se apresenta como instrumento de reforma na administração da justiça juntamente com a criação de novos institutos, tais como os Juizados Especiais Federais Cíveis. **Palavras-Chave:** Juizados Especiais. Acesso à Justiça. Ordenamento Jurídico Brasileiro. Meios Alternativos de Resolução de Conflitos.

## ABSTRACT

This article aims to examine alternative means of conflict resolution through auto composition that could address the problems found in the Special Civil Courts, specifically concerning the contributions and difficulties of access to justice, with the instrument to be essential matrix of Law 9.099/95. It was used as a focal point for research, the Special Courts as a site to assist the judiciary with judicial review of service provision that allows simpler and easier access to justice and law. Access to justice is presented as an instrument of reform in the administration of justice along with the creation of new institutes, such as the Federal Courts Special Civil.

**Keywords:** Special Courts. Access to Justice. Brazilian law. Alternative Means of Dispute Resolution.

## INTRODUÇÃO

Os Juizados Especiais foram criados como um micro-sistema auxiliar do Poder Judiciário, oferecendo prestação jurisdicional relativamente mais simples e a facilitar o acesso à justiça e ao direito. Em sua concepção original os Juizados ofereceriam serviços gratuitos e com dispensa de advogados para causas cujo valor atingisse até 20 salários mínimos, sendo requerido advogado para causas de maior complexidade relativa e envolvendo valores entre 20 e 40 salários mínimos. Todas as causas, entretanto, seriam submetidas à conciliação entre as partes, conforme estabelecido na Lei 9.099/95, que os criou, novidade que sinalizaria maior aproximação entre as partes na resolução do conflito e, entre estas e a Justiça, tradicionalmente mantida distanciada dos jurisdicionados.

O presente trabalho pretende demonstrar os Juizados Especiais como contribuições e dificuldades de acesso à Justiça. Para elaborar essa construção usara-se como elementos norteador a experiência com o uso de meios alternativos já empregados na Justiça brasileira, desde 1995, qual seria o futuro da mediação, mediante recomendação de sua introdução nos tribunais pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ)?

Os sistemas de justiça tornam-se cada vez mais diferenciados nas sociedades da atualidade, para assegurar sua função precípua de administrar os conflitos advindos da sociedade que os abriga, de modo a atender as variadas expectativas de seus cidadãos. Esta proposição, almejada pelos sistemas judiciais nas sociedades avançadas que buscam atender à maior complexidade e diferenciação nos conflitos que nelas se apresentam, destacando a superação de determinados aspectos judiciais tradicionais que caem em desuso na atualidade, como por exemplo, a audiência de instrução e julgamento e a oralidade.

A escolha do tema justifica-se por serem os Juizados Especiais o sítio auxiliar ao Poder Judiciário, com prestação de serviço jurisdicional que permite acesso mais simples e facilitado à justiça e ao direito. Particularmente no Brasil as questões apreciadas neste trabalho despertam particular interesse por estar nosso país entre as principais economias emergentes do mundo atual, requerendo agilidade e coerência na prestação jurisdicional oferecida, de modo a evitar que ela se torne um estorvo na vida dos cidadãos.

O presente estudo se constitui como um elemento de grande significância, por ser os Juizados Especiais Cíveis uma forma de instrumento de acesso efetivo à justiça.

Os Juizados Especiais Cíveis, em caráter primordial, pretendem assegurar à população uma prestação jurisdicional célere e efetiva, contribuindo o acesso à Justiça e ao Direito, e em caráter especial, contribuindo para o avanço da garantia do devido processo legal.

Já o acesso à Justiça se apresenta como elemento norteador de projetos de reformas processuais, com uma visão acerca do ordenamento jurídico brasileiro.

A problemática teórica é delimitada, aqui, no momento em que são analisadas às garantias constitucionais na assistência judiciária, a segunda diz respeito à representação jurídica.

Não se pretende neste estudo esgotar o tema, mas se almeja contribuir dentro dos limites do trabalho, para uma melhor compreensão a cerca dos Juizados Especiais Cíveis, as contribuições e dificuldades de acesso à justiça.

As referências Bibliográficas utilizadas têm dupla finalidade: documentar o ponto de vista explorado no trabalho e servir de guia de consulta sobre o tema tratado.

O trabalho tem por finalidade apresentar os meios alternativos de resolução de conflitos, através da auto-composição, que poderiam enfrentar os problemas encontrados nos juizados especiais cíveis.

## OS MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS - ADR

Em alguns países, como Estados Unidos, Canadá e Austrália, há a adoção da Alternative Dispute Resolution (ADR), também conhecido como “resolução de disputas externas”, que inclui processos e técnicas que funcionam como meio para que as partes cheguem a um acordo, em curto espaço de tempo.

A Alternative Dispute Resolution é forma de resolução de litígios fora do processo judicial (litígio formal - tribunal), sendo mais eficiente e eficaz do que os tribunais na prestação de justiça.

O aumento na quantidade de processos judiciais e na complexidade de demandas tem gerado uma situação insustentável para o Poder Judiciário dos países citados anteriormente. Para garantir a resolução de demandas, há um incentivo a estas chamadas formas alternativas de resolução de conflitos, como a Alternative Dispute Resolution, que apresentam uma imensa variedade de mecanismos ágeis, com o objetivo de evitar que as partes acessem as formas judiciais de prestação de jurisdição.

Nos Estados Unidos principalmente, a ADR é um dos sistemas alternativos mais corriqueiros, representados pela negociação, conciliação, mediação e arbitragem, em que um terceiro imparcial tem o poder de buscar solução para o conflito entre as partes.

Entre as vantagens da ADR no direito norte-americano, podemos destacar: menor tempo (as disputas são resolvidas em menos tempo se comparadas aos processos judiciais); menor custo (em razão do menor tempo para a solução das controvérsias, há uma economia de recursos relacionados aos honorários advocatícios, custas processuais, pagamento de perícias, entre outros); e maior participação das partes envolvidas (as formas alternativas de solução de conflitos geralmente demandam maior participação dos atores envolvidos), possibilitando maior privacidade para as partes uma vez que o conflito não é tratado no espaço público dos tribunais oficiais. Dessa maneira, as partes têm a oportunidade de externar suas opiniões e pontos de vista de forma mais clara, se comparado com os procedimentos judiciais.

No caso da mediação, por exemplo, as partes podem atuar na criação de uma solução que muitas vezes não seria possível, se a controvérsia chegasse ao Poder Judiciário. Na arbitragem, por outro lado, há uma vantagem clara que é traduzida pela possibilidade das partes indicarem o árbitro, que pode ser um especialista em uma determinada área, para decidir o conflito.

Outra vantagem apresentada pela ADR é a preservação das relações pessoais, pois as disputas são resolvidas de uma forma menos hostil e mais consensual. se comparada a uma controvérsia judicial.

Cumpre, ainda, mencionar outras vantagens apresentadas pela ADR nos Estados Unidos, tais como: a) facilidade de adaptação do procedimento aos casos que envolvam a participação de muitos atores sociais; b) flexibilidade de procedimentos; c) menor complexidade dos procedimentos, tendo em vista que as formas alternativas não apresentam o mesmo rigor formal existente no processo; d) oferecimento de soluções práticas e negociadas para as disputas; e) durabilidade dos acordos firmados com a utilização da ADR; f) sigilo das disputas, tendo em vista que o processo judicial, salvo raras exceções, é caracterizado pela observância do princípio da publicidade; g) preservação das reputações das partes envolvidas, o que decorre do sigilo das disputas [08] e h) melhora da relação entre advogados e clientes, uma vez que as soluções são obtidas com maior celeridade e com participação decisiva dos advogados.

Na França, existem dois tipos de modos alternativos de resolução de litígios: a Mediação e a conciliação. A mediação, que se define como o fato do mediador procurar se aproximar das partes e de ajudá-las a encontrar uma solução para o conflito que as opõe, pode intervir no âmbito extra-judicial e no âmbito judicial. Quando na forma judicial, qualquer juiz responsável pela resolução de um litígio pode, com o acordo das partes, recorrer à mediação: designa para esse efeito um mediador, terceiro qualificado, imparcial e independente. A mediação não pode exceder três meses e a sua confidencialidade é assegurada. A remuneração do mediador é fixada pelo juiz e a cargo das partes que devem pagar uma provisão no início da mediação, com exceção das partes com falta de meios financeiros que podem beneficiar da assistência judiciária. Quando intervém no âmbito extra-judicial, a mediação não é regulamentada.

A conciliação, definida no presente trabalho como o acordo a que chegam as partes, quer por discussão entre si, quer através de uma terceira pessoa, o conciliador. A conciliação destina-se a pôr termo a um conflito através de uma solução aceita pelos interessados.

As partes podem recorrer a uma conciliação perante um conciliador extra judicial, desde que o seu diferendo incida sobre direitos dos quais dispõem livremente. Os conciliadores recebem as partes que podem ser assistidas. Agem com total confidencialidade, isto é, as verificações e as declarações que obtêm não podem ser produzidas nem invocadas na sequência do processo sem o acordo das partes. O memorando de acordo pode adquirir força executória se as partes o solicitarem ao juiz.

Em matéria judicial, a conciliação define-se como o acordo concluído entre as partes, sob a égide do juiz, para que o processo se conclua por uma solução negociada e não imposta pela autoridade judicial. O juiz de instância e o tribunal de proximidade podem igualmente designar, com o acordo das partes, um conciliador de justiça. É um auxiliar de justiça benévolo inscrito numa lista elaborada pelo primeiro presidente do tribunal de recurso sob proposta do juiz de instância. A conciliação é gratuita. Não é necessário o recurso a um advogado. Determinados advogados exercem missões de conciliação ou de mediação extra-judicial.

Outras formas de resolução de conflitos, segundo Ricardo Stersi dos Santos (2004;17), são a facilitation, onde um expert imparcial ajuda grupos em divergência a alcançarem metas, ou, ainda, completarem tarefas através da construção de um compromisso duradouro entre as partes; fact-finding, em que um terceiro imparcial emite, para as partes em conflito, um parecer contendo a sua visão de determinados fatos que lhe foram apresentados, podendo o parecer estar acompanhado de uma recomendação e uma proposta de acordo não vinculantes; mini-trial, sistema de resolução de conflitos utilizado, primordialmente, por empresas, e órgãos governamentais. Os advogados das partes apresentam sumários de suas posições aos dirigentes das empresas ou dos órgãos governamentais e passam a desenvolver uma negociação sobre os pontos divergentes, buscando a construção de um compromisso que resolva ou previna conflitos, intermediado por um terceiro imparcial; court annexed arbitration, combinação entre arbitragem obrigatória e forma judicial, onde a decisão de mérito do árbitro está sujeita ao duplo grau de jurisdição perante o órgão público; e o rent a judge, forma de resolução próxima da arbitragem, que difere da mesma em virtude de não ser facultada ao julgador a possibilidade de decidir fundamentando na equidade, mas tão somente com base no direito e em precedentes legais, sendo sigiloso e com os procedimentos escolhido pelas partes.

No Brasil, o Conselho Nacional de Justiça vem incentivando uma política de introdução de mediação nos tribunais brasileiros, porque, principalmente nos Juizados Especiais, criados como alternativa para o desafogo das Varas comuns, alcançou-se enorme quantidade de ações que se assemelham àqueles Tribunais que se tentava auxiliar, resultando na demora no desfecho de conflitos e insatisfação daqueles que buscam o acesso à justiça. Os novos Juizados acabaram contaminados pelos procedimentos, burocracias e métodos adotados pelo sistema Judiciário brasileiro, que se mostra pouco eficaz.

Para Maria Stella de Amorim e Bárbara Gomes Lupetti Baptista (2011), as primeiras notícias do uso oficial e efetivo de meios alternativos de composição de conflitos ocorreram em 1932, durante o Estado Novo, quando Getúlio Vargas criou as Juntas de Conciliação e Julgamento, destinadas a pacificar conflitos nas relações de trabalho, então regidas por várias leis trabalhistas. As juntas eram compostas por dois representantes de sindicatos, respectivamente de trabalhadores e patrões, presididas por um árbitro indicado pelo governo federal e estavam vinculadas ao Ministério do Trabalho, ou seja, ao Poder Executivo, sendo a atuação das Juntas conhecida como uma justiça administrativa. As juntas permaneceram após o advento da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), promulgada em 1943, durante o Estado Novo, que reuniu nesse único texto legal, várias leis trabalhistas antes vigentes. Com o advento da Constituição de 1946, as Juntas passaram a integrar o Poder Judiciário, sendo a apreciação das causas regidas pela CLT e pela legislação brasileira pertinente, sobretudo pelos códigos processuais vigentes. A apreciação das causas trabalhistas pelas Juntas depois de 1946 restringia-se à conciliação e era submetida a um juiz togado para o julgamento. Extintas em 1999, as Juntas foram transformadas em Varas ocupadas por Juizes togados, que conduziam a administração dos conflitos e julgavam as causas que lhes eram encaminhadas.

Da herança deixada pela conciliação na justiça do trabalho, permanece o entendimento de que a “conciliação” seja feita exclusivamente por mediadores escolhidos pelo estado e realizada em instância administrativa estatal. Esse formato de conciliação abriga significado distinto do que lhe é atribuído na atualidade, que entende meios alternativos como opção do jurisdicionado e realizado por um mediador imparcial, escolhido pelas partes. Já a experiência da conciliação nas relações de trabalho tornava-a obrigatória para as partes, tradição mantida até o presente na justiça brasileira, quando juízes pretendem ser conciliadores, ou indiretos, mantendo os conciliadores sob o seu controle.

Os conflitos entre os cidadãos por seus interesses fazem parte de nosso cotidiano, realidade que não se pode negar. Sejam as desavenças individuais, coletivas ou difusas, precisam ser solucionados para a vida harmônica em sociedade.

Assim, necessário o estudo da implantação de meios alternativos, superando-se quaisquer obstáculos à sua utilização, para que o brasileiro tenha seu conflito solucionado, seja pelo Estado ou pelo particular, sendo lhe garantido efetivamente o acesso à justiça.

*“Não são poucas, nem novas, as reclamações acerca do funcionamento das burocracias estatais, expressas por operadores jurídicos, por cidadãos e pela imprensa nacionais, das quais não estão imunes o direito e a Justiça brasileiros. Demora no curso do processo judicial, distribuição desigual da justiça em sentenças sobre casos semelhantes, retardo no curso processual, excesso de burocracia, distanciamento da sociedade e dos conflitos que nela ocorrem, atrofia de garantias cidadãs, como o acesso à justiça e ao direito, entre outras. Enfim, os problemas são amplamente identificados, mas as soluções de pouca eficácia. (...)”*

Novas demandas solicitam novos mecanismos procedimentais que os tornem exequíveis, esse enfoque encoraja o estudo de uma variedade de reformas.

Devem ser pensadas alterações nas formas de procedimento, na estrutura dos tribunais ou a criação de novos tribunais, no uso de pessoas leigas, tanto como juízes quanto como defensores, modificações no direito substantivo, destinadas a evitar litígios ou facilitar sua solução e a utilização de mecanismos privados ou informais de solução dos litígios.

*“O novo enfoque do acesso à justiça proposto na terceira onda tem alcance bem mais amplo que as duas primeiras ondas, uma vez que centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e prevenir as disputas da sociedade moderna.”*

Portanto, a administração ordinária de conflitos, pela via judicial, pode não ser o único caminho para que reivindicações de direitos sejam postulados e amparados como direitos assegurados em si, desta forma a sociedade atual deve possuir formas alternativas que façam parte do momento do acesso à justiça em sentido amplo, o que deve ser incluído numa solução/administração de conflitos fora do sistema judicial, mas amparado e garantido pelo Estado.

Gladys Alvaréz (1996) elenca como objetivos desta onda observada por Capelletti: minimizar o acúmulo de processos nos tribunais; reduzir os custos da demora; incrementar a participação da comunidade nos processos de resolução de conflitos; facilitar o acesso à justiça; e fornecer a sociedade uma forma mais efetiva de resolução de conflitos.

Para tratamento destas divergências que denominamos conflitos, diversas maneiras foram criadas e aceitas, como formas de resolvê-las e aceitá-las, sendo elas a auto composição, em que as partes encontram soluções para resolver suas diferenças, com ou sem o auxílio de um terceiro, e tendo como exemplos a transação, a renúncia, a desistência, a mediação e a conciliação. Temos ainda a hetero composição, em que se entrega a um terceiro, a resolução do conflito, entre as partes, sendo exemplos a arbitragem e a forma Judicial.

## TRANSAÇÃO

Sílvio Rodrigues define transação como: “É a composição a que recorrem às partes para evitar os riscos da demanda, ou para liquidar pleitos em que se encontram envolvidas; de modo que, receosas de tudo perder ou das delongas da lide, decidem abrir mão, reciprocamente, de algumas vantagens potenciais, em troca da tranqüilidade que não têm”.

O Código Civil atual, no art. 840, alerta ser lícito aos interessados prevenirem ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas.

Como forma de auto composição do litígio, a transação não aproveita, nem prejudica senão aos que nela intervieram, interpreta-se restritivamente e pode ser feita por escrito particular, nas hipóteses em que a lei o admite. Tais concepções estão asseguradas nos artigos 842, 843 e 844, do Código Civil, como se pontua abaixo:

*“ Art. 842. A transação far-se-á por escritura pública, nas obrigações em que a lei o exige, ou por instrumento particular, nas em que ela o admite; se recair sobre direitos contestados em juízo, será feita por escritura pública, ou por termo nos autos, assinado pelostransigentes e homologado pelo juiz.*

*Art. 843. A transação interpreta-se restritivamente, e por ela não se transmitem, apenas se declaram ou reconhecem direitos.*

*Art. 844. A transação não aproveita, nem prejudica senão aos que nela intervierem, ainda que diga respeito a coisa indivisível.”*

Na transação se resolvem conflitos a partir de uma negociação direta entre os conflitantes, buscando-se concessões recíprocas, e acabando com obrigações litigiosas ou duvidosas. Não existe transação sem que haja, de ambas as partes, um grau mínimo de concessão, não sendo necessário que os graus aqui mencionados, sejam equivalentes.

Importante frisar, que a existência ou a possibilidade de ser existir um conflito é essencial para a que haja a transação.

*“(...) constitui ato jurídico bilateral, pelo qual as partes fazendo concessões recíprocas, extinguem obrigações litigiosas ou duvidosas.”*

Para que a transação, como negócio jurídico, seja válida, é necessária a existência de três requisitos, quais sejam, objeto lícito, forma prescrita e não defesa em lei e capacidade das partes, conforme preconiza o Art. 104 do Código Civil brasileiro.

*“(...) Art. 104. A validade do negócio jurídico requer:*

*I - agente capaz;*

*II - objeto lícito, possível, determinado ou determinável;*

*III - forma prescrita ou não defesa em lei.(...)”*

A inocorrência de cumprimento de um desses requisitos de validade do negócio jurídico, acarretariam a nulidade do negócio jurídico em si e, assim, a sua própria invalidade.

Para Francesco Carnelutti, a nulidade possui conceito genérico, que se desdobra em dois conceitos particulares: “Por um lado existe uma nulidade absoluta, irreparável ou insanável, que exprime uma inidoneidade do ato não tanto para produzir efeitos como para a recuperação desses efeitos, e por outro lado, existe uma nulidade relativa, reparável ou sanável, pela qual o ato, embora seja de per si inidôneo para produzir efeitos, os pode produzir desde que se dêem outros fatos ou atos, suscetíveis de substituir o requisito que faltar.”

A própria legislação civil admite outras formas de invalidade de menor potencial, seria a anulabilidade do negócio jurídico. Esta corresponde a outra possibilidade de invalidade, quando constatado algum tipo de vício ou defeito no momento da declaração de vontade do sujeito que celebra o negócio jurídico. Tais vícios são denominados no Código Civil de erro, dolo ou coação.

Explicando contextualmente, o erro seria a falsa percepção da realidade não induzida por terceiro, mas sim pelo próprio declarante de vontade. O erro é falsa interpretação do negócio advinda de uma noção inexata do objeto que influenciará na declaração de vontade.

*CAPÍTULO IV - DOS DEFEITOS DO NEGÓCIO JURÍDICO - Seção I – Do Erro ou Ignorância. Art. 138. São anuláveis os negócios jurídicos, quando as declarações de vontade emanarem de erro substancial que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio."*

O que não ocorre no dolo, haja vista que neste caso, a distorção de realidade advém da indução de um terceiro que direta ou indiretamente se beneficiará. O dolo se configura como um artifício utilizado para que seja a outra parte induzida ou motivada à prática de um ato que, na maioria das vezes, beneficia a quem utiliza de tais meios ou a um terceiro de interesse daquele.

Já a coação o negócio jurídico é realizado por indução mais violenta, podendo ser moral ou até mesmo física. É entendida como uma forma arbitrária, que coage uma pessoa a realizar, ou não, um ato de acordo com a conveniência daquele que a exerce.

*Código Civil Brasileiro – "Seção III - Da Coação - art. 151. A coação, para viciar a declaração da vontade, há de ser tal que incuta ao paciente fundado temor de dano iminente e considerável à sua pessoa, à sua família, ou aos seus bens."*

Assim sendo, diante da não observância de qualquer dos requisitos de validade dispostos no art. 104, do Código Civil Brasileiro, ou na constatação da presença de algum vício, a transação incorre em sérios riscos, seja de validade e, portanto, sua existência enquanto negócio jurídico encontra-se eivado de nulidade, ou nos casos dos vícios de consentimento onde há potencial de anulabilidade, devendo em alguns casos ratificar o ato para que o respectivo negócio possa produzir os efeitos jurídicos esperados na lei.

Ao falarmos de transação extrajudicial válida, não há que se falar em posterior discussão por via judicial, até mesmo por ser esta modalidade uma importante forma de solução de conflitos, desonerando o judiciário, como preconiza o art. 269, inciso III, do Código de Processo Civil: "(...) Art. 269 - Haverá resolução de mérito: (...) III - quando as partes transigirem;(...)".

Na Lei 9099/95, o artigo 2º, já transcrito neste trabalho, orienta a busca da transação, sempre que possível, sendo ela, no entanto, mais utilizada na esfera penal, que na esfera cível.

## **MEDIAÇÃO**

Ainda que já se tenha falado sobre mediação anteriormente, em nível contextual, se faz necessário uma análise mais apurada, tendo em vista que, estamos nos debruçando em verificar, neste capítulo, as formas de outras composições de conflitos.

O princípio da inafastabilidade, na Constituição Federal do Brasil, prega que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Conclui-se que ao cidadão estão abertas as portas dos tribunais para ingresso e busca da preservação ou restauração de seus direitos.

Neste sentido, é fundamental termos um Poder Judiciário independente e atuante para legitimar um terceiro que possa decidir litígios e controvérsias, com imparcialidade, legitimidade e com justiça.

No entanto, apesar de alguns ainda entender ser exclusividade do Poder Judiciário a obrigação de resolução de conflitos dentro da sociedade, muitos já compreendem que medidas alternativas deveriam ser criadas ou aplicadas, a fim de solucionar relações conflituosas, de forma extrajudicial. Em recente pesquisa, mostrou-se que só na Cidade do Rio de Janeiro, 61,5% das pessoas acreditam que o Judiciário tem pouca eficácia na solução dos conflitos.

*Em pesquisa realizada pela Escola de Direito de São Paulo – FGV, no 4º trimestre de 2009, nas cidades de Brasília, Porto Alegre, São Paulo, Salvador, Rio de Janeiro, Recife e Belo Horizonte, com total de 1.588 entrevistados, para o 5º Curso de Aperfeiçoamento em Ouvidoria Pública, promovido pela Ouvidoria-Geral da União/CGU.*

Entre os meios alternativos de resolução de conflitos, destaca-se a mediação, que surge por meio de diálogo pacífico entre as partes, tendo elas mesmas a possibilidade de solucionarem seus conflitos, contando com a figura do mediador, terceiro imparcial que facilitará a conversação entre elas.

A intervenção de um terceiro elemento, denominado mediador, é característica da mediação, tendo esta terceira pessoa, autonomia ou poder limitados para decidir a controvérsia, devendo apenas e tão somente auxiliar e incentivar a busca por um denominador comum, que os faça chegar a um acordo satisfatório para todas as partes.

Outra característica da mediação é a necessidade de que este mediador seja completamente imparcial, pois que deve instaurar ou restaurar o diálogo entre as partes, e sem que ele esteja em posição distante das mesmas, não haverá vínculo de confiança para que se busque o bom entendimento entre os envolvidos.

A aceitação do mediador também é fundamental para o sucesso da mediação, pois que de nada adiantaria a confiança e existência de um terceiro, sem que as partes autorizassem a sua participação, intervindo e se colocando entre as pessoas para evitar o conflito ou a continuidade deste.

A vontade das partes em participar é outro requisito essencial. As partes devem querer a mediação. Participar, se engajar e se doar na resolução da questão controversa e resolver o conflito, pois não há mediação unilateral.

A mediação é técnica de solução alternativa de conflitos que propõe mudanças culturais na forma de enfrentar o conflito, e não instituto jurídico.

As partes são levadas a reconhecerem suas diferenças, possibilitando-as a encontrar soluções viáveis para alcançar a satisfação dos interesses envolvidos no processo em questão.

A mediação possibilita a transformação da “cultura do conflito” em “cultura do diálogo” na medida em que estimula a resolução das querelas jurídicas pelas próprias partes, nos casos que envolvem direitos disponíveis. A valorização das pessoas é um ponto importante, eis que são elas os atores principais e responsáveis pela resolução da divergência.

Segundo Lilia Maia de Moraes, a mediação possibilita também o tratamento do conflito real. Muitas vezes, os litígios levados ao Judiciário são os aparentes, a ponta do iceberg, como diz a sabedoria popular. A sentença prolatada, em alguns casos, por cuidar apenas de parte da desavença – conflito aparente, não será capaz de mitigá-la, propiciando assim que novos e mais problemas surjam e abarquem o Judiciário de processos.

Os benefícios da mediação ainda não são bem aproveitados pela sociedade brasileira, e a sua utilização como meio de resolução de controvérsias é restrito e acanhado.

Nossa legislação não contempla a possibilidade de mediação, mas nada impede a sua aplicação. Na reforma do código de processo civil de 1994-1995, foi inserido a letra IV, do artigo 125, que determina ao juiz, tentar a qualquer tempo a conciliação das partes, assim como a introdução de audiência preliminar com o objetivo de tentativa de conciliação e organização do processo (art. 331 do CPC), revelando a intenção do legislador na tentativa de conciliação das partes, como objetivo do processo.

*"(...) Art. 125. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, competindo-lhe: (...)IV - tentar, a qualquer tempo, conciliar as partes. (Incluído pela Lei nº 8.952, de 13.12.1994)".*

*Art. 331 - Se não ocorrer qualquer das hipóteses previstas nas seções precedentes, e versar a causa sobre direitos que admitam transação, o juiz designará audiência preliminar, a realizar-se no prazo de 30 (trinta) dias, para a qual serão as partes intimadas a comparecer, podendo fazer-se representar por procurador ou preposto, com poderes para transigir.*

A Deputada Federal Zulaiê Cobra, faz tramitar projeto de lei, para a regulamentação da mediação. Este projeto de lei ao mesmo tempo em que incentiva a mediação extrajudicial, preservando plenamente a atuação das instituições entidades e pessoas especializadas, preocupa-se em trazer a mediação para dentro do Poder Judiciário, por intermédio do que denomina de mediação paraprocessual.

O Projeto ora apresentado investe em duas modalidades de mediação: a primeira, denominada mediação prévia (que será sempre facultativa), poderá ser extrajudicial ou judicial, incentivando os interessados a buscar o meio consensual da mediação; a segunda, incidental (e cuja tentativa é obrigatória), terá lugar sempre que for distribuída demanda sem prévia tentativa de mediação, extrajudicial ou judicial, de sorte que, obtido o acordo, não haverá necessidade de intervenção do juiz estatal.

O que seria algo estranho, tendo em vista, que a mediação obrigatória tem o princípio basilar da voluntariedade *múnus* essencial no processo de mediacional.

## CONCILIAÇÃO

Como já mencionamos anteriormente, a conciliação judicial é prevista em vários artigos do Código de Processo Civil Brasileiro, inspirados na Lei dos Juizados Especiais Cíveis, com regras ali estabelecidas para sua ocorrência, devendo os acordos ser homologados por um juiz.

Na conciliação extrajudicial, aqui tratada, a idéia é de encerrar com o conflito antes que se chegue aos tribunais de justiça, e não dependem da homologação de um Juiz, mas de simples aceitação e cumprimento do que foi acordado.

Assim como na mediação, a presença de um terceiro é uma das suas características, mas entendendo-se que esta figura não terá poder de intervir ou vincular as partes a algum tipo de declaração de vontade. Somente a vontade das partes é que pode por fim ao conflito.

Importante frisar a diferença entre a mediação e a conciliação, no que tange ao terceiro, vez que no primeiro o interventor deve buscar fazer as partes entenderem os problemas que derivam do conflito, a necessidade alternativas que levem a um fim satisfatório para todos, e a continuidade da relação. No segundo, a idéia é que o terceiro convença as partes de uma saída para o conflito, independente do grau de satisfação, e dentro de uma perspectiva de direito, sem se importar com a continuidade da relação entre as partes.

Ao terceiro, denominado conciliador, cabe somente colocar às partes as possíveis soluções e caminhos, que poderão ser aceitas pelos litigantes e, em conseqüência, extinguir a controvérsia, que deverá então, tomar a forma de transação, submissão ou renúncia.

Além da característica acima mencionada, a conciliação deve prevenir quanto a existência ou surgimento de conflitos e as partes deverão ditar as suas regras, que serão obedecidas pelo conciliador, que deverá angariar a confiança dos litigantes, ao contrário do que muitas vezes acontece na conciliação endoprocessual, em que há reclamações constantes de pressão e ameaças por parte dos conciliadores, pois que pretendem atingir a todo custo, a finalização do processo, mas não do litígio.

Como exemplo, retratamos uma entrevista realizada após uma audiência de conciliação no XII Juizado Especial Cível, com uma das partes:

*"Acabei ficando muito nervosa por me sentir ameaçada, o que me trouxe um sentimento de revolta. Minha vontade era levantar da mesa e encerrar com a audiência, pois a todo momento o advogado da instituição (ela propôs ação contra uma universidade), com a conivência da conciliadora, me diziam que eu deveria aceitar o acordo, que na verdade não era acordo, pelo menos não para mim, e sim uma imposição. Não aceitei a proposta e da próxima vez, virei com um advogado"*

No caso acima, o resultado da conciliação judicial, foi o inverso do esperado, pois além de não resultar em acordo, ainda conseguiu trazer mais animosidade entre as partes, e o sentimento de desconfiança contra a figura do conciliador, ou seja, o judiciário não cumpre sua tarefa de administrador de conflito, devolvendo-o a sociedade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Acesso à Justiça deve ser jurisdicionado como elemento causador de um bem estar social de uma maneira efetiva e célere. A Constituição Federal de 1988, haja vista a proeminência dada aos direitos individuais, sociais e difusos, estabeleceu em dois preceptivos, a saber, art. 24, inciso X e art. 98, os Juizados Especiais, com o intuito, primordialmente, de simplificar os procedimentos judiciais, a fim de viabilizar o pleno acesso do cidadão à Justiça. Posteriormente, sob o pálio do citado Texto Constitucional, vieram a lume as Leis nºs 9.099/95 e 10.259/2001, regulamentando os Juizados Especiais e, assim, permitindo a possibilidade da laicização da prestação jurisdicional, a aplicação de novas formas de solução de conflitos, como por exemplo, a conciliação, e o desenvolvimento de um processo, em tese, simples, oral e célere.

As dificuldades de acesso à Justiça, na maioria das vezes está diretamente associada com a condição social de uma determinada população. Em razão da condição econômico-financeira, a classe menos favorecida, que muitas se encontra vulnerável devido a exclusão social, quando se deparam com uma situação de violação de seus direitos, são as pessoas que mais encontram dificuldades e entraves práticos para reclamar uma prestação jurisdicional reparadora.

Por serem desprovidas de informação, muitas vezes sequer se apercebem que tiveram seus direitos violados, pois desconhecem que os possuem.

Mesmo quando se apercebem da violação de seus direitos, por vezes não podem se socorrer de nenhum serviço público de assistência jurídica, dada a sua absoluta indisponibilidade. Mesmo quando tal serviço está disponível, as vítimas de violação a seus direitos em muitos casos sequer ostentam condições financeiras para locomoverem-se até os locais destinados ao atendimento jurídico gratuito, não aparelhado, via de regra, para o atuar nos grandes bolsões de pobreza.

Ainda, assim, quando conseguem reclamar alguma espécie de prestação jurisdicional, em muitos dos casos, a resposta propiciada pelos mecanismos tradicionais do sistema de justiça se mostra ineficaz na resolução efetiva do conflito.

Esses obstáculos refletem bem o problema do acesso à justiça, que tem apresentado, a partir de meados do século passado, avanços e retrocessos.

O artigo 134 da Constituição da República Federativa do Brasil atribuiu a um ente público, a Defensoria Pública, alçada à condição de função essencial à justiça, a prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados.

Entretanto o fenômeno de hipotrofia institucional se manteve após a decisão do Constituinte. Basta lembrar que quinze anos após a previsão a cobertura do serviço não atingia sequer a metade das comarcas existentes, ou seja, não possuía um órgão da Defensoria Pública. Para tornar mais tormentoso o problema, o maior percentual de comarcas não atendidas está exatamente nos Estados com os piores indicadores sociais, conforme estudo publicado pelo Ministério da Justiça e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em 2004.

Referente à segunda onda do acesso à Justiça definida por Mauro Capelletti e Bryant Garth, cumpre registrar que consideráveis avanços foram registrados na tutela dos interesses metaindividuais a partir da Lei de Ação Civil Pública e do Código de Defesa do Consumidor. No entanto, diversos problemas ainda podem ser apontados, como a excessiva timidez do legislador no tocante à democratização da legitimidade para manejo das ações civis públicas, o que, de certa forma contribuiu para a concentração do ajuizamento da grande maioria de tais demandas pelo Ministério Público, inibindo a emancipação das associações representativas. Críticos apontam, ainda, a utilização temerária e midiática de tal instrumento, bem como a baixa efetividade da intervenção decorrente da enorme dificuldade de execução das decisões ali proferidas.

Ao que se concerne à terceira onda do movimento universal, espalhou-se no sistema brasileiro a partir dos Juizados de Pequenas Causas, embrião dos atuais Juizados Especiais, e dos programas de resolução alternativa de conflitos.

Os Juizados Especiais Cíveis surgem como mecanismos de otimização dos direitos e garantias constitucionais do homem, objetivando atender aos ideais do Estado Democrático de Direito e a resgatar a cidadania, direito esse ainda a ser conquistado por milhões de brasileiros.

Nessa linha de intelecção, os juízes são também responsáveis por essa reconstrução social, uma vez que são agentes diretos na concretização dos direitos individuais e sociais, interferindo na vida diária dos cidadãos. Desta forma, não há que se falar em mudança social sem que o magistrado desmistifique em torno de si a figura imparcial, temida, apolítica e distante das partes. Faz-se imprescindível a participação pró-ativa e copartícipe do magistrado na condução dos processos, analisando com humildade os problemas vividos pelos menos favorecidos da população, buscando a participação de todos os atores sociais para a realização de uma jurisdição mais eficiente e interpretando os textos legislativos de forma consentânea com a realidade sócio-econômica do país.

Não obstante o sucesso de que vem se revestindo os Juizados Especiais Cíveis na entrega da prestação jurisdicional, estes enfrentam graves problemas, tais como, explosão de feitos judiciais, em razão, muitas vezes, dos desmandos cometidos, pelo Poder Público, que, em geral, toma decisões ao largo da legislação ou desrespeita os provimentos jurisdicionais; a forma ineficiente de recrutamento de magistrados; o escasso número de juizes e servidores e o desaparecimento, desde o nascedouro, das serventias.

Os Juizados Especiais, apostando nos princípios da oralidade, simplificação das formas procedimentais, celeridade e concentração dos atos buscavam, quando de sua concepção, facilitar o acesso à justiça ao cidadão comum em causas de pequeno valor econômico, cujo diminuto resultado útil inviabilizaria a movimentação do aparato judiciário comum. Para remoção de tal obstáculo, se criou um micro-sistema judicial completo, de acesso gratuito, cuja essência transcendia a adoção de regime procedimental próprio, incorporando estratégias diferenciadas de tratamento das partes e do conflito. o crônico problema da morosidade do procedimento comum catalisou uma mudança na forma de se conceber a finalidade dos Juizados, o que resultou na sua progressiva ampliação, como a incorporação das micro-empresas como legitimados ativos, sem a necessária adequação da infra-estrutura material e pessoal disponíveis.

Diante da importância social desse microsistema, propugna-se por um Judiciário moderno e atuante, guardado de estrutura física e humana, de modo a atender às novas exigências de uma sociedade contemporânea, que anseia pela composição de seus litígios através da força do consenso, forma mais rápida e eficaz de se alcançar a harmonia e a paz social. O Judiciário também deve assumir uma postura preventiva, no sentido de valorizar a cidadania, porquanto, uma vez instruído de seus direitos e deveres, o povo passa a ter ânsia por justiça, como um direito natural, insito à sua própria existência.

Decerto, a criação dos Juizados Especiais Cíveis não é por si só a solução para o acesso à uma ordem justa, é apenas um começo, singelo por sinal. Não há como se falar em acesso efetivo à Justiça em um estado crônico de miserabilidade da população, que acarreta a estúpida desigualdade de armas, impedindo o exercício da própria cidadania e a solidificação dos ideais do Estado Democrático de Direito. O efetivo acesso à Justiça está relacionado ao modelo econômico-social, à distribuição da riqueza, dos bens primários à população, de modo que esta tenha uma vida digna e seja capaz de participar, de forma ativa, da sociedade.

Outros fatores como a ausência de formação e capacitação dos conciliadores, bem como de designação de juizes para atuação exclusiva nos Juizados, e o perfil formalista que, de regra, assumem os operadores inclusive perante um sistema que se pretende informal, frustrou em grande parte os propósitos dessa reforma no Brasil.

De modo geral, a tendência de adoção dos meios alternativos de resolução dos conflitos deve ser tido como um complemento ao sistema formal de justiça e não de substituição, sob pena de precarização do serviço e consagração da máxima de que “as portas dos tribunais estão fechadas para os pobres”, restando a eles uma justiça comunitária, que pode ter efeitos altamente positivos desde que devidamente aparelhados e monitorados, o que não se verifica no caso brasileiro diante do pouco acúmulo e da baixa institucionalização de tais experiências.

## REFERÊNCIAS

- ÁLVAREZ, Gladys S. et al. *Mediación y justicia*. Buenos Aires, Delpalma, 1996.
- AMARAL, Franciso. *Direito Civil – Introdução*. Rio de Janeiro, Renovar, 2008.
- AMORIM, Maria Stella. *Juizados Especiais em uma perspectiva Comparada*. Revista Ciências Sociais – 2008.
- AYUSO, Miguel – *Depois do Leviatã*. Portugal, Hugin Editores, 1999.
- BEZERRA, Paulo César Santos. *Acesso à Justiça: um problema ético-social no plano da realização do direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- BULOS, Uadi Lammêgo e FURTADO, Paulo. *Lei da arbitragem comentada: breves comentários à Lei n. 9.307, de 23-9-1996*. São Paulo: Saraiva, 1997.
- CARDOSO, Antônio Pessoa. *A Conciliação nos Juizados Especiais*. Revista dos Juizados de Pequenas Causas – Doutrina e Jurisprudência. Porto Alegre, n. 15, dez.1995.
- CARNELUTTI, Francesco. *Teoria Geral do Direito*. Tradução Antônio Carlos Ferreira. São Paulo, LEJUS, 1999.
- CAPPELLETTI, Mauro. *Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do Movimento Universal de Acesso à Justiça*. Revista Forense, Rio de Janeiro, n. 326, p. 121, 1996.

CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Porto Alegre, Fabris, 1988.

C

ARMONA, Carlos Alberto. A Arbitragem no Processo Civil Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993.

\_\_\_\_\_. Arbitragem e Processo: Um comentário à Lei 9.307/96. São Paulo: Malheiros, 1998.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria geral do processo. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

CRETELLA, José Júnior e José Cretella Neto. Perguntas e Respostas de introdução à sociologia, de sociologia jurídica e de lógica jurídica. Rio de Janeiro, Forense, 2003.

CUNHA, Luciana Gross Siqueira. Juizado Especial: criação, instalação, funcionamento e a democratização do acesso à justiça. São Paulo, Saraiva, 2008.

DIDIÉRI, Fredie Júnior. Curso de Direito Processual Civil. Vol. 1. 9. ed. Salvador: JusPODIVM, 2007.

DINAMARCO, Cândido Rangel. Instituições de Direito Processual Civil vol. 1. São Paulo: Malheiros. 2007.

EDWARDS, Harry T. Alternative Dispute Resolution: Panacea or Anathema. Disponível:<http://heinonline.org/HOL/LandingPagecollection=journals&handle=hein.journals/hlr99&div=36&id=&page=>>. Acesso em: 17 set. 2011.

FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. Arbitragem: jurisdição e execução: análise crítica da Lei 9.307 de 23.09.1996. São Paulo: Editora dos tribunais, 1999.

FIÚZA, César. Teoria geral da arbitragem. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

FRIGINI, Ronaldo. Comentários à Lei de Pequenas Causas. São Paulo: Livraria e Editora de Direito, 1995.

GRINOVER, Ada Pellegrini et al. Juizados Especiais Criminais: comentários à Lei nº 9.099, de 26.09.1995. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1996.

GAMA, Ricardo Rodrigues. Efetividade do processo civil. Campinas: Bookseller, 2002.

GAULIA, Cristina Tereza. Juizados especiais cíveis: o espaço do cidadão no Poder Judiciário. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

GOMES NETO, José Mário Wanderley Gomes. O acesso à Justiça em Mauro Cappelletti: análise teórica desta concepção como "movimento" de transformação das estruturas do processo civil brasileiro. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris., 2005.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O acesso à justiça no ano 2000. In MARINONI, Luiz Guilherme (org.). O Processo Civil Contemporâneo. Curitiba: Juruá, 1994.

JUNQUEIRA, Eliane. Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo. Estudos Históricos, nº 18, 1996.

KENNEN, Estela. Advantages and disadvantages of Alternative Dispute Resolution. Disponível em:<<http://www.suite101.com/content/advantages-and-disadvantages-of-adr-a58925>>. Acesso: 02 jun. 2011.

HOLANDA, Sérgio Buarque de Holanda. Raízes do Brasil. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras.

LIMA FILHO, Francisco das Chagas. Acesso à Justiça e os mecanismos extrajudiciais de solução de conflitos. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003

- LOBO, Paulo. Comentários ao Estatuto da Advocacia e da OAB. São Paulo, Saraiva, 2006.
- LOPES, Maurício Antonio Ribeiro. Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
- MALUF, Carlos Alberto Dabus. A Transação no direito civil. São Paulo, Saraiva, 1985.
- MARINONI, Luis Guilherme. Curso de Processo Civil - Processo Cautelar. Vol 4. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. Trad. De Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MUNIZ, Tânia Lobo. Arbitragem no Brasil e a Lei 9.307/96. Curitiba: Juruá Editora, 2006.
- NERY JÚNIOR, Nelson. Princípios do Processo Civil na Constituição Federal. 8. ed. São Paulo:Revista dos Tribunais, 2004.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. Introdução ao Direito Civil – Teoria Geral de Direito Civil. Rio de Janeiro, Forense, 1997.
- PIQUET CARNEIRO, João Geraldo. Juizado Especial de Pequenas Causas: avaliação da experiência no Rio Grande do Sul. Revista dos Juizados de Pequenas Causas – Doutrina e Jurisprudência, Porto Alegre, n. 5/6, ago-dez/1992.
- ROCHA, Felipe Borring. Juizados Especiais Cíveis: Aspectos Polêmicos da Lei 9099/95. de 26/09/1995. 5.ed. Rio de Janeiro: Lúmem Juris, 2009.
- ROSA, Felipe Augusto de Miranda. Sociologia do Direito: o fenômeno jurídico como fato social. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2001.
- SALES, Lilia Maia de Moraes, in “A mediação de conflitos – mudança de paradigmas”, artigo publicado em [www.mediaçãobrasil.org.br](http://www.mediaçãobrasil.org.br), consulta em 01-10-11.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. O discurso e o poder: ensaio sobre a Sociologia da Retórica Jurídica. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.
- SANTOS, Paulo de Tarso. Arbitragem e Poder Judiciário: Lei 9.307 de 23.09.1996: mudança cultural. São Paulo: LTr, 2001.
- SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. Noções Gerais da Arbitragem. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.
- SCARTEZZINI, Ana Maria Goffi Flquer. O Prazo Razoável para Duração dos Processos, e a Responsabilidade do Estado pela Demora da Outorga da Prestação Jurisdicional. In: Reforma do Judiciário: Primeiras Reflexões sobre a Reforma Constitucional de nº 45/2004, WAMBIER, Tereza Arruda Alvim; WAMBIER, Luis Rodrigues; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; FISCHER, Otávio Campos; FERREIRA, William Santos (coords), São Paulo. Revista dos Tribunais, 2005.
- THEODORO JUNIOR, Humberto. A Arbitragem como meio de solução de controvérsias. Revista Sínteses de Direito Civil e Processual Civil, n. 02, vol. Nov/Dez 99.
- \_\_\_\_\_ Curso de Direito Processual Civil – Teoria Geral do Processo Civil e Processo de Conhecimento. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

VIANNA, Luis Werneck et al. A judicialização da política e das relações sociais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIDAL, Jane Maria Köhler. Origem do Juizado Especial de Pequenas Causas e seu estágio atual. Revista dos Juizados de Pequenas Causas – Doutrina e Jurisprudência. Porto Alegre, n. 1, abr.1991, p. 6.

WAMBIER, Luiz Rodrigues e WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Anotações sobre a efetividade do processo. Revista dos Tribunais ano 92, n. 814, agosto, 2003.

### **Rosa Maria Oliveira da Costa Bothomé**

Advogada e Mestre em Direito pela UNIG. Professora da Faculdade São José. Resumo da dissertação de Mestrado intitulada Poluição hídrica e desmatamento ilegal: crimes ambientais que ameaçam a humanidade, com a orientação da Professora Doutora Maria Carolina de Almeida Duarte

### **RESUMO**

O tema a ser abordado neste artigo se reveste de grande relevância, em razão da sua atualidade no cenário mundial. Analisa-se criticamente a questão dos crimes ambientais no Direito brasileiro, mais especificamente os crimes de poluição hídrica e os crimes contra a flora, destacando o desmatamento ilegal, bem como a responsabilidade penal da pessoa jurídica, nos termos da Lei nº 9.605/98. Esta é uma contribuição no sentido de o Direito se tornar um instrumento educador e eficaz na preservação do meio ambiente, numa concepção jus-ambientalista compromissada com o bem-estar das gerações atuais e futuras.

**Palavras-Chave:** meio ambiente; responsabilidade penal; flora.

### **ABSTRACT**

The topic to be discussed in this article is of great relevance due to its relevance on the world stage. Examines critically the issue of environmental crimes in Brazilian law, specifically water pollution crimes and crimes against flora, especially illegal logging, as well as the criminal liability of legal entities, in accordance with Law No. 9.605/98. This is a contribution towards the law becomes an instrument educator and effective in preserving the environment, a concept jus-environmentalist committed to the well-being of present and future generations.

## INTRODUÇÃO

Este artigo trata dos aspectos criminológicos que envolvem a poluição hídrica e o desmatamento ilegal na realidade brasileira. Os ilícitos cometidos contra o meio ambiente vêm acarretando tristes conseqüências, como as várias enfermidades nos seres humanos e nos animais provocadas pela poluição das águas, além do risco de futura escassez, em virtude do seu desperdício e contaminação. O desmatamento descontrolado vem desencadeando fortes alterações climáticas, como o aquecimento global, com o efeito-estufa, o desequilíbrio no regime de chuvas, entre outras.

Atento à preocupação existente em nível planetário, o constituinte brasileiro procurou inovar, destinando o capítulo Da ordem social para o tratamento do ambiente ecologicamente equilibrado no artigo 255 e criando, no § 3º, a responsabilidade penal daqueles que cometam crimes contra o meio ambiente. No âmbito federal, já havia sido instituída a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981), denominada de “a certidão de nascimento do Direito Ambiental”.

## O DIREITO AMBIENTAL NO BRASIL

A preocupação com o meio ambiente no Brasil já é antiga, apesar de ter conquistado maior número de adeptos, a partir das ameaças sofridas com o surto do desenvolvimento econômico a qualquer preço, quando se decidiu que a industrialização seria mais importante do que a preservação da natureza. Vladimir Passos de Freitas destaca que, nos dias atuais, o meio ambiente é, sem dúvida, tema de relevante importância e sua abordagem passa necessariamente pela ecologia, compreendida como o estudo das relações que os seres vivos mantêm com o meio em que vivem. A própria formação da palavra, derivada do grego oikos (casa, habitat) + logos (estudo, ciência), já indica a abrangência deste estudo.

Luís Paulo Sirvinskas afirma que a consciência ecológica está intimamente ligada à preservação do meio ambiente, devendo ser uma preocupação universal, pois nenhum país pode se eximir de sua responsabilidade.

De acordo com o pensamento de Maria Helena Diniz, o Direito não pode ficar inerte ante a triste realidade da devastação ecológica. Apesar dos vários conceitos existentes para designar o Direito Ambiental, merece destaque o utilizado por Paulo Affonso Leme Machado, quando afirma ser o Direito do ambiente constituído por um conjunto de regras jurídicas relativas à proteção da natureza e à luta contra as poluições. José Afonso da Silva leciona que proteção ao meio ambiente passou a ter destaque nas constituições contemporâneas. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado surge como direito fundamental da pessoa humana, figurando como direitos de terceira geração.

Norberto Bobbio, em seus artigos reunidos sob o título de A era dos direitos, já incluía entre eles, o do meio ambiente, como de terceira geração, pela relevância da questão para a humanidade.

José Afonso da Silva reconhece que, diante da Constituição Federal de 1988, a proteção ao meio ambiente resta como direito de terceira geração. Resta ao Estado respeitar a sua qualidade, sendo o poder público garantidor da incolumidade do bem jurídico tutelado, ou seja, a qualidade do meio ambiente.

Elida Séguin observa que, apesar da união dos interesses públicos e privados no sentido do retardamento da consciência ambientalista, a educação ambiental surge como um marco na preservação ecológica, com a incorporação de princípios internacionais ao nosso ordenamento, numa concepção jus ambientalista compromissada com o bem-estar das gerações vindouras. Destaca a autora que sempre esteve presente nas legislações antigas a proteção, setorial e utilitária, disciplinando tópicos que atingiam diretamente o homem, especialmente nos aspectos sanitários, urbanísticos, águas potáveis e florestas. A recente preocupação de que o homem se transforme em um ecocida surgiu em razão das doenças e das mortes em decorrência dos danos causados à natureza.

Alexandre de Moraes destaca que, em função da Declaração de Estocolmo, realizada em junho de 1972 na Conferência das Nações Unidas, em Estocolmo, Suécia, reuniram-se vários países, a fim de discutirem a ecologia mundial. Iniciava-se uma mudança na maneira de olhar a natureza e se adotava a tendência contemporânea de preocupação com os interesses difusos e, em especial, com o meio ambiente.

Elida Séguin observa que essa Declaração não foi a certidão de nascimento da ecologia, todavia há de se registrar que foi um marco mundial de reflexão coletiva, a partir da qual houve uma maior preocupação da humanidade com os efeitos globais do uso indiscriminado dos recursos naturais.

Elida Séguin e Guilherme José Porvin de Figueiredo afirmam que o novo conclave, realizado 20 anos depois, trouxe, com a declaração do Rio de Janeiro (1992), uma mudança conceitual na análise dos mecanismos de defesa na preservação da vida do homem com relação ao meio ambiente. Em outra obra, Elida Séguin aponta que este encontro foi um marco divisor na história do Direito Ambiental, pois foi capaz de despertar os brasileiros de sua inércia, ao constatarem que o mundo todo estava preocupado com o tema.

## A POLUIÇÃO HÍDRICA

Antes de abordar a poluição hídrica, tema principal do presente artigo, vale a pena definir o que seja a poluição e os males que vem causando à humanidade. O verbo poluir vem do latim *polluere*, que significa sujar, corromper, profanar, macular, conspurcar, deslustrar. O vocábulo poluição tem a mesma origem latina, vindo de *pollutio*, *pollutionis*, que quer dizer mancha, nódoa, sujidade. Num conceito mais moderno, a poluição é vista como a contaminação dos diversos ambientes vitais (terra, água e ar), pelo fato de o homem introduzir neles substâncias ou energias nocivas, acarretando vários danos ao bom desenvolvimento da vida de todos os seres humanos, animais e vegetais, bem como provocando prejuízos à própria conservação dos recursos naturais. Neste sentido, a Política Nacional do Meio Ambiente, contida na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, artigo 3º, III: a; b; c; d; e, fornece a conceituação legal.

Um dos maiores estudiosos do tema deste trabalho é Luiz Paulo Sirvinkas, que define poluição hídrica como “a degradação da qualidade ambiental resultante de atividade que direta ou indiretamente lance matérias ou energia nas águas, em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos”. Segundo o autor, o despejo de esgoto doméstico e de efluente industrial sem tratamento e a deposição de resíduos sólidos nos cursos d’água e nos mananciais vêm sacrificando, cada vez mais, a qualidade dos recursos hídricos e aumentando os custos do fornecimento de água de boa qualidade, porque se torna um recurso cada vez mais escasso.

Christian Guy Caubet prevê péssimas condições para o acesso à água potável no futuro, tornando-se preocupante inclusive para a realidade brasileira, quando afirma que, em 2025, quatro bilhões de pessoas não terão os suprimentos necessários às suas necessidades básicas, e dois terços das pessoas sequer terão acesso à água potável.

A Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, dispõe sobre as sanções penais e administrativas em matéria ambiental e, em especial, o seu artigo 54, caput, tipifica o crime de poluição, que se refere a qualquer tipo de poluição, ou seja, a do solo, a hídrica, a atmosférica, a térmica e a sonora.

O tipo penal, ao descrever a conduta criminosa, utiliza expressões como poluição de “qualquer natureza” e “em níveis tais”. Desta forma, a doutrina não é pacífica quanto à legalidade deste tipo penal. Luiz Regis Prado entende ser esta expressão muito abrangente, suscita dúvidas por ser o tipo legal extremamente amplo e vago, com cláusulas normativas, de cunho valorativo, que estão muito aquém das exigências do princípio da legalidade em sua vertente de taxatividade – determinação da lei penal.

Já Paulo Affonso Leme Machado se opõe a este entendimento, quando considera não ser censurável a utilização das expressões “de qualquer natureza”, “em níveis tais”, pois todas essas expressões estão fortemente ligadas à possibilidade de causar perigo ou dano aos bens protegidos. O autor conclui ser um tipo penal aberto que, entretanto, não gera arbítrio do julgador, nem insegurança para o acusado.

Na parte específica do crime de poluição hídrica, verifica-se que o artigo 54, parágrafo 2º, III, da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, prevê a hipótese de crime qualificado, consistente em causar poluição hídrica que acarrete a interrupção do abastecimento público de água de uma comunidade. Justifica-se o maior rigor em função de situação que afete, de forma concreta, número indeterminado de pessoas.

Luiz Regis Prado esclarece que incidirá esta qualificadora sempre que o agente causar (produz, dá lugar, provoca) poluição da água – modificação das propriedades físicas, químicas e biológicas originais do ambiente aquático pela liberação de substâncias poluentes – capaz de obstar (impedir, embaraçar) o normal abastecimento público de água, por se encontrar esta imprópria para o consumo humano.

Carlos Ernani Constantino afirma que a poluição hídrica ou das águas (fluviais, lacustres ou oceânicas) ocorre mormente em razão do lançamento de esgotos domésticos, detritos industriais e substâncias não biodegradáveis nos lagos, rios e mares, no mesmo sentido Celeste Leite dos Santos.

Marcelo Malucelli, ao abordar o tratamento penal a ser dado contra os crimes de poluição hídrica, manifesta sua decepção quanto à falta de especificidade referente às normas penais ambientais brasileiras e sua pouca presença na doutrina e na jurisprudência do país.

Vladimir Passos de Freitas corrobora tal posicionamento, quando afirma que “a responsabilidade penal em crimes ambientais envolvendo águas é mínima, seja porque a legislação não auxilia, seja porque inexistente o hábito de apurar tal tipo de ocorrência. O certo é que, efetivamente ela não tem tido maior significado”.

No que se refere às discussões sobre a vigência dos artigos 270 e 271 do Código Penal, verifica-se que a doutrina não é pacífica com relação à sua revogação mediante o artigo 54 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Para esclarecer a matéria, é importante recorrer às lições de alguns penalistas a respeito destes artigos.

Julio Fabbrini Mirabete esclarece que consiste, no espírito do referido artigo, a conduta envenenar, ou seja, adicionar veneno, por qualquer forma, às substâncias. Não havendo definição legal de veneno, é ele conceituado na doutrina como qualquer substância orgânica ou inorgânica que provoca intoxicação no organismo, seja seu efeito imediato ou não. Não há necessidade de o veneno ser mortal; basta que produza o mal, causando perigo para a saúde das pessoas. O mesmo autor afirma, ainda, que o objeto material é a água potável e conclui que “a substância envenenada seja acessível a pessoas indeterminadas, mas não obrigatoriamente ao consumo público”

Fernando Capez observa que o crime previsto no artigo 270 do Código Penal, que era considerado hediondo pela Lei nº 8.072/90, deixou de ser, com o advento da Lei 8.930/94, que alterou a redação do art. 1º da referida lei, sendo tal delito excluído do rol dos crimes hediondos.

O mesmo autor afirma que a conduta típica é o ato de envenenar água potável, de uso comum ou particular, ou substância alimentícia ou medicinal destinada a consumo. Conceitua-se como aquela usada para a alimentação. Por se tratar de crime de perigo comum, deve o envenenamento ocorrer em água, ainda que particular, destinada ao uso de pessoas indeterminadas, pois, se determinadas, o crime poderá ser outro, homicídio tentado ou consumado.

Damásio E. de Jesus confirma que o núcleo do tipo é o verbo envenenar água potável. Também afirma que a “água potável e a substância alimentícia ou medicinal devem ser destinadas a consumo de um número indeterminado de pessoas. A classificação de determinada substância como venenosa dependerá de perícia técnica”.

O Código Penal tem a seguinte redação em seu artigo 271: “Corromper ou poluir água potável de uso comum ou particular, tornando-a imprópria para consumo ou nociva à saúde: Pena – reclusão, de dois a cinco anos”.

Segundo Fernando Capez , o tipo se consubstancia nos verbos corromper, apodrecer, estragar, sujar água potável, de uso comum ou particular, considerando que “água potável é aquela destinada ao uso alimentar de um número indeterminado de pessoas. A água deve tornar-se imprópria para o consumo, isto é, não potável, ou nociva à saúde, isto é, passível de causar dano à saúde”.

Damásio E. de Jesus leciona que há analogia entre os artigos 271 e 270, ambos do Código Penal.

Julio Fabbrini Mirabete observa que são duas as condutas descritas no tipo. A primeira conduta inscrita no tipo é a de corromper, assim entendido, adulterar, alterar, estragar, desnaturar, decompor a água potável, significando, aquela que tem condições de ser ingerida ou empregada em alimentos. A segunda é a de poluir, conspurcar, sujar, manchar a água potável, mesmo que não se torne imprestável a sua destinação. Faz-se distinção entre água imprópria para o consumo, que não apresenta potabilidade, e água nociva, que prejudica, faz mal, causa dano à saúde.

Se a substância adicionada ou misturada à água for classificada como veneno, ocorrerá o crime previsto no art. 270, do Código Penal. Quando ocorre a poluição de qualquer natureza em níveis que resultem ou possam resultar danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou destruição significativa da flora haverá a prática do crime previsto no art. 54 da Lei nº 9.605, de 12/2/98.

Vladimir Passos de Freitas e Gilberto Passos de Freitas , além de Luiz Regis Prado , entendem que tais dispositivos foram revogados tacitamente pela Lei Ambiental. Já Marcelo Malucelli entende que o artigo 54 prevê a poluição de qualquer natureza e conclui pela revogação integral do artigo 271.

Carlos Ernani Constantino reconhece que o artigo 15 da Lei nº 6.938/91 foi revogado pelo artigo 54 da Lei Ambiental. Neste sentido, Marcelo Malucelli leciona que hoje, encontra-se revogado o artigo 271 do Código Penal, havendo a incidência do art. 54 da Lei 9.605/98 em todos os casos de poluição de águas, pois no referido dispositivo não se encontra o requisito da potabilidade. Assim, a poluição de qualquer tipo de água, inclusive as marinhas, pode ser reconhecida como crime, se a poluição causada seja de forma que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora.

Prossegue o autor , afirmando que o mesmo entendimento não se aplica à primeira parte do artigo 270 caput, pois o termo envenenar não estaria subentendido no conceito de poluição, uma vez poluição, significa pôr ou lançar veneno, assim entendido a substância mineral ou orgânica que, absorvida causa a morte ou dano sério ao organismo. O veneno, não se revela como simples sujeira ou elemento alterado da composição química, mas substância primariamente letal. Há de se destacar a preocupação do legislador com a periculosidade do manuseio com o veneno e as sérias conseqüências de seu lançamento às águas destinadas ao consumo. O Código Penal de tratamento diferenciado. Havendo qualificação do crime pelo resultado morte, esteve inserida na categoria dos crimes hediondos, durante certo tempo, da qual só deixou de pertencer por ocasião da Lei 8.930/94. Permanece, todavia, a cominação mínima da pena de reclusão de dez anos, uma das maiores de todo o Código Penal. O próprio histórico, bem como o sério apenamento do artigo 270, portanto, desaconselham a interpretação de que o envenenamento de águas deva ser inserido no conceito de poluição do art. 54 da nova lei.

Carlos Ernani Constantino ministra com relação ao artigo 270 caput, primeira parte, do Código Penal, e o artigo 54 da Lei nº 9.605/98, que ambos se encontram em vigor. Com relação ao artigo 271 do Código Penal e ao artigo 54 da Lei nº 9.605/98, o mesmo autor explica que eles se encontram vigentes lado a lado: Pois como redigo o art. 271 do CP, em um cotejo os elementos subjetivos dos artigos 54 da Lei Ambiental e 271 do CP são bem semelhantes. O art. 271 do Código Penal, exige a presença de água potável, enquanto o art. 54 da Lei Ambiental não possui tal requisito: perante este último dispositivo, será típica a conduta do agente que poluir água não potável, mas útil para outras finalidades.

## OS CRIMES CONTRA A FLORA E SUAS CONSEQUÊNCIAS AO MEIO AMBIENTE

Alberto Contar informa que as derrubadas de matas, no Brasil, ocorrem de forma inconseqüente e foi um costume herdado dos colonizadores. O autor confirma que, já nos tempos coloniais, a derrubada de árvores provocou grande devastação, quando o desmatamento ocorria sem qualquer limitação, na busca de solos virgens e mais férteis:

*Desmatar, pois, sem quaisquer limitações ou considerações quanto à necessária perenidade daquele recurso natural, passou a ser a palavra de ordem a que se curvaram, com religiosa obediência, numerosas gerações de brasileiros, formados sob a égide de mentalidade predatória, fruto maligno do enxerto do imediatismo do colonizador sobre a vocação congênita do silvícola para a agricultura itinerante, a exigir todos os anos novas derrubadas em busca de solos virgens, mais férteis.*

*O selvagem prosseguia abrindo novas roças [...]. Veio depois o colonizador e copiou o processo, agravou-se ainda com o se aliar ao sertanista ganancioso e bravo.*

Apesar de reconhecer que a legislação portuguesa que tutelava o pau-brasil ser uma das mais avançadas para a época, Alberto Contar registra também que ela não era cumprida na colônia. O autor registra a caracterização da atividade da agricultura na depredação indiscriminada da natureza, destacando a notoriedade do problema do desmatamento em razão dos noticiários e suas drásticas conseqüências. Mais adiante, expõe, com singular clareza, a interligação entre a devastação das florestas e o comprometimento dos recursos hídricos, afirmando sermos os detentores do maior potencial hídrico do planeta e donos da maior floresta equatorial contínua, com potencial para serem fontes de recursos aptas a sustentar grandes populações se racionalmente explorados esses dois recursos, apesar de haver uma situação constrangedora em outras regiões do país, com a quantidade de retirantes nordestinos tangidos pela falta d'água. A devastação das florestas tem, como primeira e notória conseqüência, o comprometimento do potencial dos recursos hídricos, notadamente se a derrubada das árvores ocorre à margem dos cursos d'água e em suas cabeceiras, acarretando o seu perecimento. A inexistência de mata em grandes áreas leva inevitavelmente à desertificação, que tem como causas a degradação dos solos e dos recursos hídricos, da vegetação e da biodiversidade, proporcionando a redução da qualidade de vida da população afetada.

Celso Antonio Pacheco Fiorillo afirma que, antes da vigência da Constituição Federal de 1988, a União tinha competência privativa para legislar sobre proteção florestal. Com o advento da atual Carta, o critério foi modificado, impondo-se à União competência para legislar sobre normas gerais e não mais de forma exclusiva. O mesmo autor entende que, "no tocante à competência constitucional, conclui-se que o tratamento jurídico dispensado à flora e à floresta é o mesmo".

O Decreto nº 5.523, publicado em 26 de agosto de 2005, alterou e acresceu dispositivos ao Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999, que dispõe sobre as especificações das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, inclusive o artigo 39 que prevê "desmatar, a corte raso, área de reserva legal", aumentando a multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) para R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), por hectare ou fração, com o que se espera a redução deste ilícito.

Os crimes contra a flora estão previstos nos artigos 38 a 53 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Para Celeste Leite dos Santos, o objeto jurídico prevalente dos crimes contra a flora são as espécies vegetais, destacando-se o patrimônio florestal.

Já Carlos Ernani Constantino afirma que o objeto jurídico é o equilíbrio ecológico advindo da necessária preservação da flora, em especial das florestas consideradas de preservação permanente, ainda que em estágio de formação, apresentando a seguinte opinião, com relação ao presente tipo penal afirmam que enquadram-se qualquer modalidade de floresta, desde que ela seja considerada de preservação permanente, ainda que se encontre em estágio de formação. Ao espírito da Lei, toda e qualquer agressão a um agrupamento de espécies arbóreas ou vegetais em área considerada de preservação permanente, causa um descomunal desequilíbrio na relação oxigênio/gás carbônico, na atmosfera. Assim teremos, cada vez menos árvores e menos vegetais e a humanidade contará num crescendo aterrador, sempre com menos fotossíntese, processo pelo qual como é cediço os órgãos verdes das plantas, principalmente das folhas, absorvem o gás carbônico e, com seu tecido vegetal formado por células abundantes em clorofila, produzem em volume tanto oxigênio quanto absorvem de gás carbônico devolvendo a atmosfera o oxigênio necessário a vida humana.

Acredita-se relevante, pelas críticas recebidas, o destaque ao artigo 49 da Lei nº 9.605/98, transcrevemos: Destruir, danificar, lesar ou maltratar, por qualquer modo ou meio, plantas de ornamentação de logradouros públicos ou em propriedades privadas alheias:

Pena – detenção, de três meses a um ano, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

Parágrafo único. No crime culposo, a pena é de um a seis meses, ou multa.

Protege-se o meio ambiente, notadamente no que toca à espécie vegetal de ornamentação situada em logradouros públicos ou em propriedade privada alheia. Todavia, vale ressaltar que não há, na hipótese em exame, nenhum atentado ao bem jurídico ambiente. Tem-se, portanto, uma vez mais, flagrante violação de princípio penal fundamental, princípio da exclusiva proteção de bens jurídicos, sendo o referido dispositivo inconstitucional, no entendimento de Luiz Regis Prado.

Registre-se a seguinte observação de Celeste Leite dos Santos: “destruir, danificar, lesar, maltratar por qualquer modo ou meio. Somente a partir de uma visão antropocêntrica é que se poderá interpretar esse dispositivo, sob pena de se chegar a decisões teratológicas”. (Grifos da autora deste trabalho).

## **A RESPONSABILIZAÇÃO PENAL DAS PESSOAS JURÍDICAS**

Maria Carolina de Almeida Duarte aponta a discussão acerca do tema da responsabilidade da pessoa jurídica, quando leciona: “A discussão a respeito da responsabilidade penal das pessoas jurídicas estabelecida entre penalistas e criminólogos é antiga, porém é uma questão que ainda não está pacificada na doutrina”.

Apesar de o Brasil ter a responsabilidade penal com previsão implícita no artigo 173, § 5º, e explícita no artigo 225, § 3º, da Constituição Federal de 1988, alguns autores admitem e outros negam a sua existência. Entre os que a rejeitam está Luis Luiz que, apesar de entender ser possível a responsabilização da pessoa jurídica, reconhece a impossibilidade de sua aplicação diante da sistematização penal atual, em que a culpabilidade é indispensável.

Discute-se, também, a interpretação gramatical do parágrafo 3º, do artigo 225, da CRFB/88, quando menciona “as condutas e as atividades”, devendo as primeiras a serem entendidas como atos praticados pela pessoa física e, assim, se destinando às sanções penais, já as segundas seriam destinadas às pessoas jurídicas, devendo recair sobre elas as sanções administrativas.

Walter Claudius Rothenburg entende como correta a aplicação das sanções penais e administrativas, tanto para a pessoa física como para a pessoa jurídica. O autor explica que a conjunção aditiva “e” utilizada pelo legislador constitucional foi no sentido da aplicação das penalidades administrativas para ambas as pessoas, física e jurídica, por empregar o termo infratores. Assim, as sanções são aplicáveis tanto a uma quanto a outra pessoa, desde que violem o bem jurídico protegido. Além disso, o autor reconhece que a Constituição Federal previu a responsabilidade da pessoa jurídica, independentemente da vontade dos seus membros. Não só no § 5º do artigo 173, tratando da atividade econômica, como no § 3º do artigo 225, ao cuidar do meio ambiente, sendo de fácil compreensão, se valendo da interpretação literal.

O autor, ao se referir ao § 3º do artigo 225, afirma ser o mesmo mais claro, equiparando as pessoas jurídicas às físicas, ambas responsáveis pelo ilícito penal, afirmando que para os estritos fins de tutela ao ambiente natural, equiparam-se pessoas jurídicas às físicas, ambas igualmente sujeitas a sanções quer penais, quer administrativas.

Luis Luiz adverte que a norma não pode ser interpretada literalmente e isolada das demais e sim como componente de um sistema. No parágrafo em estudo está literalmente admitida a responsabilidade penal da pessoa jurídica e, nesta hipótese, surge o conflito com princípios explícitos reitores de ordenamento constitucional. Dentre eles o da pessoalidade da pena, previsto em todas as constituições e no artigo 5º, inciso XLV, no qual a pena não passará da pessoa do condenado. Assim, a pena aplicada à pessoa jurídica atingiria a pessoa física que a integra, ferindo tal princípio.

Outro conflito apontado pelo autor é com relação ao princípio da culpabilidade previsto no artigo 5º, incisos LVII e XLVI, mediante o qual ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de uma sentença penal condenatória. Ou seja, a decisão condenatória deverá reconhecer a culpabilidade do agente. Outro motivo para caracterizar tal violação é que a culpabilidade é medida da individualização da pena. Luis Luiz também entende que, sob o aspecto do princípio da culpabilidade, não é possível, como previsto atualmente, pois se avalia também a imputabilidade, sua aplicação à pessoa jurídica. Todavia, o autor destaca um novo tipo de culpabilidade, embasada na consciência social, preconizado por Klaus Tiedmann, penalista alemão, que sugere a criação legislativa deste tipo de consciência, ou seja, a culpabilidade coletiva ou de agrupação ao lado da individual tradicional, para uma adequada aplicação da sanção penal.

Com relação à Lei nº 9.605/98, Luis Luiz a cita como uma das mais desastrosas e considera adequada sua denominação de “Lei hedionda dos crimes ambientais”, porque contém erros grosseiros de técnica administrativa, a que se somam absurdos de conteúdo, reveladores da ausência de um mínimo de bom senso. O autor tece severas críticas à Lei, principalmente com relação às penas, que estão previstas nos artigos 21, 22, 23 e 24 da Lei Ambiental.

No tocante à responsabilização penal da pessoa jurídica prevista no artigo 3º da mencionada Lei, Luis Luiz o combina com os artigos 21 e 22, nos quais estão previstas as penas, para reforçar as críticas, entendendo que a prestação de serviço à comunidade não se inclui entre as penas restritivas de direito. Estes artigos prevêem, ainda, “o custeio de programas e projetos ambientais” e as “contribuições a entidades ambientais ou culturais públicas”, incluindo no elenco das prestações de serviços, penas de natureza patrimonial, em evidente aberração. O autor destaca como de maior gravidade a Lei não ter previsto expressamente os crimes que são passíveis de serem imputados às pessoas jurídicas e suas respectivas penas, destacando afronta ao princípio da legalidade dos delitos e das penas.

Luis Luiz afirma também que a referida Lei, por sua hemorrágica criminalização, viola o princípio da intervenção penal mínima, usando como exemplo o artigo 49 da referida Lei. Diante disso, o autor conclui não ser possível que a Constituição, em seu artigo 225, § 3º, tenha consagrado inquestionavelmente a responsabilidade penal da pessoa jurídica, afirmando ser o inciso obscuro e considerando os princípios da pessoalidade da pena e da culpabilidade como integrantes das cláusulas pétreas, inviabilizadores da eficaz aplicação do mencionado parágrafo.

Para Luiz Prado Régis, a tutela penal do meio ambiente encontra apoio constitucional no art. 225, § 3º, regulamentado pela Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, de natureza híbrida, em que se misturam conteúdos dispare, ou seja, penal, administrativo e internacional, em que os avanços não foram significativos. O autor entende que a Lei de Crimes Ambientais buscou dar tratamento unívoco à matéria, reunindo os vários elementos que compõem o meio ambiente, harmonizando a conduta ilícita e a sanção a ser aplicada. Tem caráter altamente criminalizador, ao agravar na categoria de delito várias ações que, a rigor, não deveriam passar de meras infrações administrativas ou de contravenções penais, em desacordo com os princípios penais da intervenção mínima ou da insignificância.

Para o autor, a mencionada Lei é evitada de impropriedade técnica, lingüística e lógica, pois se encontra vazada de normas penais em branco, com dependência administrativa excessiva. Destaca que a maior inovação da Lei foi a criação da responsabilidade penal da pessoa jurídica. Todavia, questiona se a pena *stricto sensu* é a resposta mais adequada. Não haverá outras sanções que possam ser utilizadas com menor custo?

Ao comentar o artigo 3º, Luiz Régis Prado reafirma a sua novidade. Destacando a quebra do clássico axioma do *societas delinquere non potest*. Diante da configuração do ordenamento jurídico e dos princípios constitucionais, ou seja, personalidade da pena, culpabilidade, intervenção mínima, criando a responsabilidade penal objetiva, resta inconstitucional.

O legislador brasileiro foi influenciado, de certa forma, pelo sistema anglo-americano, em que se admite esta forma de responsabilidade, e teve como fonte de inspiração o modelo francês, adotado pelo Código, ao estabelecer que as pessoas morais, com exceção do Estado, são penalmente responsáveis. Todavia, embora houvesse escolha adequada do paradigma, não andou bem o legislador pátrio, visto não ter criado instrumentos hábeis e indispensáveis para sua aplicação, tal como o que foi realizado em França. Assim, é imprescindível a criação de normas harmonizadoras que permitam uma perfeita convivência entre uma forma de responsabilidade geral e outra excepcional.

Para José Geraldo da Silva, entre outros, a doutrina penal admite expressivamente a adoção, pela Constituição Federal, da responsabilidade penal da pessoa jurídica, nos artigos 173; § 5º e 225, § 3º.

O tema da responsabilidade penal da pessoa jurídica nos crimes ambientais, previsto no artigo 3º da Lei nº 9.605/98, é tormentoso. Alguns autores afirmam a sua inconstitucionalidade por violação aos princípios da culpabilidade e da responsabilidade pessoal. Outros defendem a sua constitucionalidade, aceitando a aplicação das penas de multa, pena restritiva de direitos ou prestações de serviços, excetuada a privativa de liberdade, posição adotada pelo autor.

Maria Carolina de Almeida Duarte discorre com profundidade sobre a responsabilidade da pessoa jurídica, entendendo que, nos casos de delitos praticados com abuso de poder econômico, deve se adotar a responsabilidade penal dos entes coletivos, porém o legislador deve buscar sanções adequadas à natureza desses entes.

Celeste Leite dos Santos afirma que atualmente preconiza-se a criação de um sistema denominado sistema da dupla imputação, definido a coexistência de duas vias de imputação, quando se comete um delito por parte do ente coletivo: uma dirigida à pessoa jurídica e outra dirigida às pessoas físicas que a integram. A responsabilidade seria determinada para as pessoas humanas, aplicando a teoria do delito tradicional e para as pessoas jurídicas mediante um novo sistema. O sistema da dupla imputação foi adotado no artigo 3º, caput, e seu parágrafo único da Lei nº 9.605/98.

Luiz Carlos Aceti Júnior afirma ser possível a responsabilização da pessoa jurídica diante da Lei, com exceção da pessoa jurídica de direito público. Já Marcos André Couto Santos aborda a possibilidade da responsabilização penal da pessoa jurídica de direito público (União, estados-membros, municípios, autarquias, fundações) por danos ambientais. Observando ser o Estado o principal garantidor de um meio ambiente saudável e equilibrado, que, entretanto, se transforma várias vezes no seu maior poluidor, destruindo florestas, rios, ecossistemas, comissiva ou omissivamente, através das obras públicas ou da má administração de políticas públicas.

O autor informa, ainda, que as pessoas jurídicas não têm vontade própria, sendo esta manifestada através de seus membros. Desse modo, somente o homem pode ser sujeito ativo do crime. A pessoa moral é uma realidade jurídica criada por lei, sendo-lhe atribuída capacidade de direito no Direito Privado, o que não ocorre no Direito Penal, em que deve ser avaliada a culpabilidade para a aplicação da pena.

Sérgio Salomão Sechaira, ao discorrer sobre o tema, afirma que o próprio Estado, apesar de, em tese, poder praticar o ilícito penal ambiental, não será passível de punição, pois, exercendo ele mesmo a função punitiva, como se submeter a pena dada a si próprio?

Luiz Carlos Aceti Júnior, apesar de reconhecer a possibilidade da responsabilização penal diante da Lei de Crimes Ambientais, entende que tanto a pessoa jurídica de direito privado como a de direito público poderão ser incriminadas penalmente. Todavia, destaca que a pessoa jurídica de direito público representa uma exceção, não podendo responder penalmente, pois não seria beneficiada pelo crime e inócua a aplicação da pena, já que prejudicaria diretamente a população beneficiada pelo serviço público.

Luiz Carlos Aceti Junior observa também que, apesar da exceção apontada, deve haver a responsabilização dos agentes públicos, pessoas físicas, nos termos do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal.

Alguns países adotam a responsabilidade penal da pessoa jurídica como a Inglaterra, Estados Unidos, Canadá, Nova Zelândia, Austrália, França, Venezuela, México, Cuba, Colômbia, Holanda, Dinamarca, Portugal, Áustria, Japão e China.

Apesar da discussão sobre o tema existente no Brasil, Fernando A. N. Galvão Rocha afirma que, após a Lei dos Crimes Ambientais, ficou evidente a adoção da responsabilidade. Outros países, como a Alemanha (que estabeleceu um Direito Penal administrativo para punir a pessoa jurídica), Suíça, Itália, Bélgica e Espanha, não admitem a responsabilidade penal da pessoa jurídica.

Pela primeira vez, um tribunal superior autorizou a ação penal contra a pessoa jurídica por crime contra o meio ambiente. Tal decisão ocorreu nos autos do Recurso Especial nº 564960, sendo relator o Ministro Gilson Dipp. Em que pese a discussão existente, o posicionamento jurisprudencial superior traduz doutrinariamente a possibilidade da responsabilização penal da pessoa jurídica.

Américo Luiz Martins da Silva observa a ineficácia das normas jurídicas ambientais, havendo a necessidade da construção de uma nova ordem. O sistema jurídico ambiental, composto apenas por normas interventoras de caráter proibitivo, é inócuo, pois a coercibilidade criada nesta nova ordem ambiental deve ser norteadas por parâmetros próprios, diferentes do existente. O autor afirma que se devem buscar os meios que se mostraram adequados para outras ordens jurídicas, explicando que a coercibilidade ambiental a ser inserida nesta nova ordem ambiental deve ser norteadas por parâmetros próprios e diferentes dos parâmetros que se mostraram adequados para outras ordens jurídicas, tais como a ordem econômica, a ordem tributária, a ordem financeira, a ordem comercial etc.

A fim de examinar a aplicabilidade destas sanções, o mesmo autor busca nas lições de João Bosco Leopoldino da Fonseca uma nova forma de sanção penal por este denominada de prêmio ou premialidade. Desta forma, em vez da aplicação da sanção penal, os governos dariam incentivos àquelas empresas que aderissem aos planos governamentais, sugerindo a sua aplicação com relação as sanções penais ambientais.

Enquanto isso, João Bosco Leopoldino da Fonseca destaca a importância para o mundo jurídico das sanções como garantia do cumprimento da norma, considerando, entretanto, que nem sempre a sanção penal é a mais adequada. O Estado alcança mais facilmente as suas metas econômicas através da imposição de sanções premiais, ou seja, as empresas que aderem aos planos são premiadas com a concessão de subsídios fiscais, abatimentos e descontos no imposto de renda, de privilégios para importação de equipamentos e também através de premiações de caráter moral, como por exemplo, restrições ao bom nome ou inclusões em listas negras. Assim, as metas econômicas fixadas pelo Estado são mais eficazmente alcançadas, através do que se denominou da imposição de sanções premiais. Aquelas empresas que aderem aos objetivos estabelecidos pelo governo são premiadas com a concessão de subsídios fiscais, abatimentos e descontos no imposto de renda, de privilégios para importação de equipamentos e matéria prima, de empréstimos favorecidos etc.

Américo Luis Martins da Silva sustenta a necessidade da criação de um sistema misto, no qual se possam aplicar harmoniosamente normas ambientais de caráter meramente orientador ou de prêmio, apoiadas em alguns pontos de alto risco por normas ambientais de caráter proibitivo e repressivo. Tal sistema deve estar harmonizado com um conjunto de medidas e compromissos governamentais muito mais amplos, uma vez que a sua eficácia jurídica depende da adoção de atos inerentes a outras áreas fora do campo jurídico, principalmente com relação à gestão ambiental. Destaque-se que, para base desse sistema, é imprescindível a participação comunitária nos processos de decisão e de gestão ambiental.

Américo Luis Martins da Silva destaca, ainda, a dependência da eficácia das normas jurídicas ambientais a este sistema para a preservação do meio ambiente. Entendendo que a existência de uma infinidade legislativa é prejudicial. Assim, basta um número razoável de boas disposições normativas e que vigorem, fazendo parte de um todo bastante harmonioso, de preferência, devidamente codificado. Por sinal, neste todo devem estar incluídos um conjunto de medidas e compromissos governamentais complementares e a participação comunitária nos processos de decisão e de gestão ambiental, para que os resultados e a eficácia das disposições normativas passem a ser satisfatórias e promissoras.

E, dando continuidade a seu pensamento, o autor observa a importância da participação comunitária no processo da educação ambiental, com a mudança de comportamento voluntário e não apenas com a proibição da caça, do corte de árvore, cita, dentre outros, o combate à seca na Região Nordeste, o qual criou o sistema de absorção da mão-de-obra retirante na construção de açudes. Através desse método simples e eficaz, tocaram-se obras importantes contra a seca no Nordeste e, ao mesmo tempo, proporcionaram-se meios de subsistências à população de baixa renda, vítimas dos impiedosos efeitos da estiagem prolongada. Este método poderia ser utilizado também no campo ambiental.

O artigo 4º da Lei nº 9.605/98 prevê que poderá ser desconsiderada a pessoa jurídica sempre que sua personalidade for um obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente. Eduardo Lessa Bastos, por sua vez, destaca que a origem do instituto é disputada entre a doutrina americana e inglesa.

Cristiano Chaves Farias e, no mesmo sentido, Eduardo Lessa Bastos destacam o célebre caso *Salomon vs. Salomon & Co. Ltd.*, bem como o do *Bank of United States vs. Deveaux*, julgado em 1809 pelo juiz Marshall, da Corte Suprema norte-americana, como as primeiras referências sobre o instituto. Foram também as primeiras manifestações sobre a teoria, quando houve a pretensão do alcance ao patrimônio pessoal do sócio, o que foi indeferido, sendo mantida a separação entre os entes de direito, a pessoa física e a pessoa jurídica. O caso serviu como parâmetro para a compreensão e o alcance do instituto na pós-modernidade.

Em princípio, a personalidade jurídica dos componentes da pessoa jurídica com ela não se confunde, assim, detém domicílio, nome e patrimônio próprios. No entanto, quando ocorrem abusos praticados por sócios que utilizam a estrutura autônoma da pessoa jurídica para a prática de atos fraudulentos, a jurisprudência e a doutrina começaram a permitir a aplicação de desconsideração da pessoa jurídica, a fim de alcançar o patrimônio pessoal dos sócios, quando demonstrada a prática de atos ilícitos ou abusos, praticados pelos sócios em nome da pessoa jurídica, no objetivo de proteger os prejudicados de boa-fé. Com essa idéia surgiu a *disregard theory*, conforme afirma Cristiano Chaves de Farias.

Assim, demonstrado o abuso ou desvio de finalidade praticado pelo sócio em nome da pessoa jurídica, surge a possibilidade da aplicação de tal teoria, conforme leciona Cristiano Chaves de Farias. O autor destaca que, com a aplicação de tal teoria, a proposta não é destruir a pessoa jurídica, mas servir de impedimento para a prática de atos abusivos.

Celso Antonio Pacheco Fiorillo destaca a preocupação da Lei nº 9.605/98 em atender os anseios penais, não apenas os referentes ao Direito Criminal Ambiental Constitucional e pelo Direito Penal Ambiental Constitucional, enfocando, entre outros, o artigo 4º, que previu a desconsideração da pessoa jurídica. Carlos Ernani Constantino destaca o caráter civil de tal dispositivo, objetivando o ressarcimento de prejuízos causados ao meio ambiente, "O presente dispositivo é de natureza cível, tanto é que visa o 'ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente'. O Código de Defesa do Consumidor possui uma disposição similar prevista no art. 28 da Lei nº 8.078/90)".

Segundo ainda Carlos Ernani Constantino, quando foi elaborado no Brasil o Código Civil de 1916, este instituto já era aplicado timidamente pela jurisprudência e só passou a ter previsão legal expressa no artigo 28 do Código de Defesa do Consumidor, artigo 28.

Alexandre Ferreira de Assumpção Alves destaca a total pertinência da desconsideração com os objetivos constitucionais para o atendimento à política ambiental e cita a sua previsão na legislação ambiental. No entanto, observa ter redação genérica e perigosa, sugerindo, ainda, o reparo de ordem redacional, pois o que se desconsidera é a personalidade jurídica e não a pessoa jurídica, pois esta não se confunde com aquela, criticando, assim, o art. 4º da Lei nº 9.605/98.

Já o Código Civil de 2002 prevê a desconsideração da personalidade jurídica em seu artigo 50.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A poluição hídrica deve ser uma preocupação de toda a humanidade. A água é um bem indispensável à vida e a sua distribuição desigual pelo planeta poderá ser motivo de conflitos futuros entre as nações. Além disso, a má distribuição de renda e o aumento populacional, resultante do flagelo social e da miséria crescente no mundo, também são dois fatores que agravam a poluição hídrica, pois os mais carentes tendem a se abastecer de água da maneira mais rudimentar possível, comprometendo os mananciais. Então, a sociedade não deve se limitar a apenas incriminar, mas desenvolver programas governamentais que proporcionem a efetiva participação e conscientização das classes menos favorecidas no esforço de preservação.

No aspecto relativo à criminalização, constata-se que a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, prevê em seu artigo 54 o crime de poluição. Com isso, os doutrinadores discutem com relação à revogação do artigo 270 e 271 do Código Penal, uma vez que se entende que a definição apresentada pelo legislador ambiental não revogou a primeira parte do artigo 270 do Código Penal.

O problema do desmatamento não é novo no Brasil. É um costume herdado dos colonizadores, que praticavam as derrubadas de matas, de forma inconseqüente e sem qualquer limitação, na busca de solos virgens e mais férteis. A notoriedade do problema do desmatamento é divulgada no noticiário, além das suas drásticas conseqüências. Há de se registrar a interligação entre a devastação das florestas e o comprometimento do potencial dos recursos hídricos, pois, notadamente, se a derrubada das árvores ocorre à margem dos cursos d'água e em suas cabeceiras, acarreta o seu perecimento. A inexistência de mata em grandes áreas leva inevitavelmente à desertificação, que tem como causas a degradação dos solos e dos recursos hídricos, da vegetação e da biodiversidade, proporcionando a redução da qualidade de vida da população afetada.

Por sua vez, o crime de desmatamento não está tipificado na Lei nº 9.605/98, já que ela só prevê a tipificação dos crimes contra a flora, nos artigos 38 ao 53. Todavia, esta tipificação está prevista no artigo 39 do Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. O ato de “desmatar, a corte raso, área de reserva legal” foi alterado pelo Decreto nº 5.523, de 26 de agosto de 2005, elevando a multa de R\$ 1.000,00 (mil reais), para R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), por hectare ou fração.

A Lei nº 9.605/98 tem sido alvo de várias críticas, com relação à responsabilização penal da pessoa jurídica, seja a de inconstitucionalidade, por ferir os princípios penais constitucionais, como por exemplo, o da culpabilidade e o da interferência mínima, seja pela inadequação da terminologia legislativa. A crítica à inconstitucionalidade da referida Lei, a nosso ver, não procede, pois a mencionada norma atende à disposição prevista no artigo 225, § 3º, da Constituição Federal.

Acredita-se na possibilidade da responsabilização da pessoa jurídica, não sob a égide do Direito Penal tradicional, em que a pena privativa de liberdade prepondera sobre outras ali previstas. A pena privativa de liberdade não é aplicável à pessoa jurídica, por sua natureza jurídica. As penas previstas no artigo 21 da Lei Ambiental – multa, restritivas de direitos e prestação de serviços à comunidade são consideradas adequadas, porque viabilizam o seu real cumprimento pela pessoa jurídica, comprovando, assim, sua eficácia neste caso.

Há de se reconhecer o exagero da Lei Ambiental, como, por exemplo, o disposto no artigo 49, parágrafo único. Por este pretenso ilícito, há previsão de pena de três meses a um ano de detenção, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente. Se o crime for culposo, a pena se torna de um a seis meses, ou multa. Com esta disposição, pode-se chegar ao absurdo de apenar alguém que pise na grama, mesmo que culposamente, verdadeira decisão teratológica. Acredita-se que este dispositivo mereça revisão para a sua descriminalização, devido a seu excesso de rigor.

A Lei Ambiental age coerentemente, quando prevê a possibilidade da desconsideração da personalidade jurídica da pessoa jurídica, em seu artigo 4º. Com tal aplicação, objetivou o efetivo ressarcimento do dano causado ao meio ambiente. Todavia, tal dispositivo, é eivado de impropriedade técnica, pois prevê a desconsideração da pessoa jurídica e não da personalidade jurídica, o que seria o adequado.

Estas considerações levam a acreditar que, apesar de toda a normatização jurídica existente, ainda está longe a aceitação de toda a sociedade brasileira com relação ao cumprimento dos dispositivos legais que regem o Direito Ambiental no Brasil. Este não cumprimento deve-se essencialmente ao flagelo social e aos interesses econômicos predominantes no país. No primeiro caso, há uma questão de sobrevivência; no segundo, a ganância pelo lucro.

Para a transformação deste cenário, seria necessário investir-se mais em educação ambiental, no sentido de haver uma participação espontânea e consciente do povo nas ações de preservação. No que se refere aos aspectos econômicos da questão, pois a preocupação com o meio ambiente tem sido vista como impedimento do desenvolvimento econômico, duas ações poderiam ser encetadas: o atendimento das necessidades sociais das classes mais desvalidas e o incentivo aos empresários, no sentido de evitar a poluição e o desmatamento. O próprio referencial jurídico existente no seio do Direito Ambiental já permite a implementação de ações deste tipo, superando os problemas crônicos existentes na realidade brasileira.

## REFERÊNCIAS

ACETI JÚNIOR, Luiz Carlos. Direito Ambiental e Direito Empresarial: textos jurídicos e jurisprudência selecionada. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

ALVES, Alexandre Ferreira de Assumpção. A desconsideração da personalidade jurídica à luz do Direito Civil-Constitucional: o descompasso entre as disposições do Código de Defesa do Consumidor e a disregard doctrine. 2003. 418 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- BASTOS, Eduardo Lessa. *Desconsideração da personalidade jurídica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Campus, 1992.
- ITR, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/MPV/2166-67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/MPV/2166-67.htm)>. Acesso em: 26 ago. 2005.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 564960. Relator: Ministro Gilson Dipp. Disponível em: <<http://www.stj.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2005.
- CAPEZ, Fernando. *Curso de Direito Penal: parte especial: dos crimes contra os costumes a dos crimes contra a administração pública (arts. 213 a 359-H)*. São Paulo: Saraiva, 2004. v. 3.
- CAUBET, Christian Guy. *A água, a lei, a política... e o meio ambiente?* Curitiba: Juruá, 2005.
- CONSTANTINO, Carlos Ernani. *Delitos ecológicos: a lei comentada: artigo por artigo: aspectos penais e processuais penais*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- CONTAR, Alberto. *Meio Ambiente: dos delitos e das penas*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- DAMÉ, Luiza. *Governo: desmatamento tem tendência de queda*. O Globo, Rio de Janeiro, 27 ago. 2005. Caderno O País, p. 12.
- DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil brasileiro: Teoria Geral do Direito Civil*. 22. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005. v. 1.
- DUARTE, Maria Carolina de Almeida. *Crimes contra o sistema financeiro nacional: uma abordagem interdisciplinar*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- FARIAS, Cristiano Chaves de. *Direito Civil: teoria geral*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- FERNANDES, Francisco; LUFT, Celso Pedro; GUIMARÃES, F. Marques. *Dicionário brasileiro* Globo. 30. ed. São Paulo: Globo, 1993.
- FIGUEIREDO, Guilherme José Porvin de. *Direito Ambiental e a saúde dos trabalhadores*. São Paulo: LTr, 2000.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental brasileiro*. 5. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2004.
- FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito Econômico*. 5. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. 2. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Direito Ambiental em evolução*. Curitiba: Juruá, 1998.
- FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Gilberto Passos de. *Crimes contra a natureza de acordo com a Lei 9.605/98*. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.
- JESUS, Damásio E. *Direito Penal. Parte especial: dos crimes contra a propriedade imaterial a dos crimes contra a paz pública*. 14. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 1999. v. 3.

- LUIZI, Luis. Os princípios constitucionais penais. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental brasileiro. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- MALUCELLI, Marcelo. Tutela penal das águas. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). Águas: aspectos jurídicos e ambientais. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2005, p. 147-169.
- MIRABETE, Julio Fabbrini. Código Penal interpretado. São Paulo: Atlas, 1999.
- MILARÉ, Édis. A nova tutela penal do ambiente. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, ano 4, n. 16, p.72-228, out./dez. 1999.
- MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- PRADO, Luiz Regis. Crimes contra o ambiente: anotações à Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, doutrina, jurisprudência, legislação. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.
- REBELLO Filho, Wanderley; BERNARDO, Christiane. Guia prático de Direito Ambiental. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.
- ROCHA, Fernando A. N. Galvão. A responsabilidade penal da pessoa jurídica. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, ano 7, n. 27, p.71-98, jul./set. 2002.
- ROTHENBURG, Walter Claudius. A pessoa jurídica criminosa. Curitiba: Juruá, 1997.
- SANTOS, Celeste Leite dos. Crimes contra o meio ambiente: responsabilidade e sanção penal. 3. ed. aum. atual. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.
- SANTOS, Marcos André Couto. Responsabilidade penal das pessoas jurídicas de direito público por dano ambiental - uma análise crítica. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, ano 6, n. 24, p. 117 – 144, out./dez. 2001.
- SÉGUIN, Elida. Lei dos crimes ambientais. Rio de Janeiro: Esplanada, 1999.
- \_\_\_\_\_. O Direito Ambiental: nossa casa planetária. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- SHECAIRA, Sergio Salomão. Responsabilidade penal da pessoa jurídica de acordo com a Lei 9.605/98. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.
- SILVA, Américo Luís Martins da. Direito do meio ambiente e dos recursos naturais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. v.1.
- SILVA, José Afonso da. Fundamentos constitucionais da proteção ao meio ambiente. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, ano 7, n. 27, p. 51 – 57, jul./set. 2002.
- SILVA, José Geraldo da; GENOFRE, Fabiano; LAVORENTI, Wilson. Leis penais especiais anotadas. Campinas-SP: Millennium, 2002.
- SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de Direito Ambiental. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.

## Andréa Freitas da Silva

Doutora em Ciências Sociais pelo Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais – UERJ – Professora nas Faculdades São José; Assessora da Direção Geral de Ensino; Coordenadora de Projetos de Extensão nas Faculdades São José.

## RESUMO

Esta pesquisa tem o objetivo de discutir a temática das associações voluntárias a partir do eixo fornecido pela categoria dádiva. De caráter empírico, a pesquisa foi realizada na ONG RIOVOLUNTÁRIO, em que foram observados os primeiros contatos entre voluntários e instituições. Os candidatos ao voluntariado foram questionados acerca de suas expectativas e experiências anteriores nas ações assistenciais. No âmbito desta dissertação, o trabalho voluntário é apresentado como uma possibilidade para a participação dos indivíduos nas ações para a diminuição da desigualdade social.

**Palavras-Chave:** dádiva, voluntariado, cidadania.

## ABSTRACT

This study was elaborated in order to discuss the work of the associations of volunteers, from the understanding of the category gift. The empirical basis to investigate was a participant observation on a non-governmental organization, RIOVOLUNTÁRIO. The volunteers were questioned about their expectation towards the activity, until the moment they began to work as volunteers. Finally, the volunteer activity has become an important trial in order to reinforce the civil actions to reduce the social inequality.

**Keywords:** dgift, volunteering, citizenship.

*Sabes isso, se tens um amigo  
em quem confias  
e se queres obter um bom resultado,  
convém misturar tua alma à dele  
e trocar presentes  
e visitá-lo com freqüência.  
(Havamál citado por Mauss, 2003, p.185)*

Como categoria central no universo do voluntariado, a dádiva será objeto de análise neste artigo, entendida como um dos pontos principais que perpassam as ações de trabalho voluntário atualmente no Rio de Janeiro.

Fruto de pesquisa empírica, este artigo foi construído em relação dialógica com o campo de trabalho delimitado a priori através da construção teórica. Para isto, foi realizada observação participante num Centro de Voluntários, entrevistas com voluntários e analisados os comentários da oficina Sou Voluntário.

Estabelecido que as relações perpassadas pela dádiva são fundamentalmente relações de troca, mesmo que este não seja seu objetivo, os voluntários terão retorno de suas ações. Os aspectos investigados relacionam-se com a percepção dos voluntários em relação ao que recebem ao fazer trabalho voluntário.

## **VOLUNTARIADO E DÁDIVA: UMA ASSOCIAÇÃO PERTINENTE?**

A relação que vem à mente ao lermos a epígrafe no alto desta página, nos remete a uma situação de igualdade entre os envolvidos, onde existem confiança, tolerância e cumplicidade. Porém, nem sempre este é o tipo de relação que é reforçado pelas trocas ocorridas no âmbito da dádiva.

No Ensaio Sobre a Dádiva (2003), Marcel Mauss descreve relações permeadas pela dádiva nas quais os envolvidos eram considerados iguais socialmente: chefes trocam com chefes, de forma que suas posições sejam confirmadas. Entretanto, proponho que, no caso do trabalho voluntário, no qual a dádiva emerge a cada troca, nem sempre é este tipo de relação simétrica que está em jogo. Na verdade, no que tange ao trabalho voluntário, simetria não é a regra.

Pesquisa realizada no banco de dados do RIOVOLUNTÁRIO, evidenciou que a regra é que os candidatos a trabalho voluntário procurem grupos diferentes de seu grupo de origem em vários aspectos que abrangem desde a educação até a situação sócio econômica. A justificativa mais comum reside em sua própria experiência que os leva à constatação de que estão em situação mais vantajosa do que o público ao qual pretendem atender. Nas palavras de uma voluntária:

*...eu e mais dois amigos percebemos a falta de instrução e perspectiva dos jovens, que se utilizavam do grupo como um ponto de encontro com os amigos, sem direção para o futuro. Então, tendo em vista que um dos rapazes acabara de se formar em administração e eu de entrar na faculdade de direito, decidimos montar um cursinho que pudesse dar a possibilidade de outros jovens ingressarem na faculdade, transmitindo nossa bagagem.*

A motivação desta voluntária é coerente com as respostas surgidas na oficina de voluntários, pois é gerada após a percepção do incômodo provocado pela existência de desigualdades sociais. Esta percepção é baseada na crença de que os indivíduos podem organizar-se, interferir e contribuir para uma mudança nesta situação.

A categoria dádiva relativa ao trabalho do voluntário é baseada na igualdade em relação ao aspecto da concepção de natureza humana que está implícita no engajamento destes voluntários. Ressalte-se que a percepção dos voluntários é de que eles não são iguais ao público que atendem, devido às desigualdades sociais e de oportunidades, mas acreditam que, se tais desigualdades forem eliminadas, ou anuladas, todos serão iguais. Ou seja, partindo-se de uma situação socialmente assimétrica, buscam a simetria social.

Respalhada nesta opção, proponho que a comparação entre as categorias dádiva e voluntariado é pertinente e pode contribuir para alimentar o debate sobre as desigualdades sociais, do ponto de vista da interferência dos indivíduos para sua solução.

## EQUACIONANDO A SOCIEDADE ATRAVÉS DO TRABALHO VOLUNTÁRIO

Segundo o dicionário Aurélio, “equação é qualquer igualdade entre seres matemáticos que só é satisfeita para alguns valores dos respectivos domínios” (Buarque de Holanda, 1986, p.674). O domínio social, que certamente não se comporta da mesma forma que o domínio dos números, sofre influências de diversos fatores para que se obtenha igualdade a partir de uma proposição assimétrica como é a sociedade contemporânea. Neste domínio são as condições que devem ser alteradas ou trocadas para que a igualdade seja promovida e não as posições.

Surge então, uma pergunta que é crucial: se o voluntariado é troca, o que está sendo trocado? Tomando-se por fio condutor a argumentação de Godbout e Caillé (1999) e Godelier (2001), de que a dádiva não é uma coisa, mas uma relação social, pode-se inferir que ela é mesmo a relação social por excelência e não apenas se mantém relevante na contemporaneidade, mas se constitui num aspecto central das relações sociais, da mesma forma que em um grande número de civilizações antigas as trocas e os contratos são feitos sob forma de presentes teoricamente voluntários, mas na realidade compulsoriamente dados e retribuídos (Mauss, 2003, p.187).

Conhecimento adquirido, solidariedade, cooperação, tolerância, dedicação, responsabilidade são doados pelos voluntários que esperam ter o retorno de suas ações na forma de benefícios para si próprios e para o público atendido em seu trabalho. Nas palavras de um voluntário:

*Durmo tranquilo por estar fazendo a minha parte. Hoje o projeto que dirijo atende cerca de 100 crianças e jovens no Brasil. Mobiliza cerca de 30 voluntários, diretos e indiretos. E abriu uma discussão permanente na comunidade do Aikido nacional e internacional sobre o papel social que os faixas-pretas podem assumir, formando crianças e jovens numa arte que ensina a harmonia e a cooperação como ferramentas contra a violência.*

Podem-se distinguir três beneficiários a partir deste depoimento. O primeiro é o próprio voluntário que dorme “tranquilo por estar fazendo a minha parte”; o segundo é a comunidade de praticantes de Aikido e, o terceiro é representado pelo grupo atendido pelos voluntários mobilizados pelo entrevistado, que está sendo socializado em uma arte que “ensina a harmonia e a cooperação como ferramentas contra a violência”.

Quer dizer, o que está sendo doado pelos voluntários como moeda de troca no voluntariado são os valores que podem fortalecer o voluntário, o público atendido e a sociedade. Esta doação tem o potencial de proporcionar o equacionamento das desigualdades e problemas sociais, pois dotará os participantes da relação dos mesmos instrumentos para pensar e agir na sociedade. Portanto, somente seres considerados iguais em sua “natureza” poderiam chegar ao mesmo resultado.

## MANIFESTAÇÕES DA DÁDIVA

No Ensaio Sobre a Dádiva, publicado em 1924, Mauss aponta um paradoxo existente na dádiva, que embora seja inerentemente voluntária e gratuita, não encontra nesta condição um obstáculo para o fato de que em todas as sociedades os indivíduos são “obrigados” a praticar a troca, o que lhe dá um caráter coercitivo, que é uma das características dadas por Durkheim ao fato social.

Entretanto a prestação pode não ser aceita não ensejando o estabelecimento de qualquer relação, o que se faz com que retorne ao ponto de partida. Outra forma de rejeição no estabelecimento de relação social diz respeito à rapidez com que o retorno ocorre: se é imediato, especialmente se for como uma contradádiva monetária, é sinal de que o estabelecimento de relações também foi recusado, pois a contraprestação necessita de tempo para ser efetuada de forma que se inscreva no sistema de dádivas.

Como na dádiva os vínculos são mais importantes do que os bens (Caillé, 2002), o voluntariado está inscrito exatamente neste contexto, pois nas campanhas de divulgação, o que se valoriza é que as pessoas “coloquem a mão na massa” para ajudar, em substituição às doações monetárias, que não são descartadas, mas colocadas em segundo plano.

As doações monetárias e materiais elevam-se ao primeiro plano por ocasião de grandes campanhas nacionais, como Criança Esperança, Teleton e Mc Dia Feliz, nas quais a população é, a todo instante, bombardeada pelas peças publicitárias que as precedem acompanham.

## AS CAMPANHAS

Ainda que não se pretenda esgotar o assunto no que se refere a estas campanhas, é importante que nos detenhamos um pouco nesta modalidade de solicitação do apoio da população para “causas maiores”. Segundo informações obtidas no site do Projeto Criança Esperança, os critérios gerais para escolha de projetos a serem apoiados seguem a premissa de que sejam voltados à promoção dos direitos e à melhoria da qualidade de vida de crianças, adolescentes e jovens brasileiros. .

Ressalte-se que o mote da campanha não se dá no sentido da mobilização para ações voluntárias. Seu foco é a campanha de doações de recursos financeiros que serão utilizados na manutenção do apoio do projeto às instituições solicitantes. Porém é preciso que os que requerem o apoio enquadrem-se nos critérios adotados para seleção. Os projetos apoiados podem contar com voluntários em seus quadros, conforme verificado junto ao RIOVOLUNTÁRIO, que conta com pelo menos uma instituição apoiada pelo Projeto Criança Esperança cadastrada em seu banco de dados.

O Teleton e o Mc Dia Feliz diferem do Projeto Criança Esperança, pois enquanto este, dentro de seus critérios, apoia qualquer tipo de instituição que atenda a crianças e adolescentes, os outros dois têm um público específico para apoiar com a arrecadação de doações.

O Teleton apoia a AACD – Associação de Apoio à Criança Deficiente, principalmente no que está relacionado à construção de novas unidades de atendimento na área de saúde. Este projeto é divulgado por uma emissora de televisão – e, como o Criança Esperança e o Mc Dia Feliz, utiliza figuras reconhecidas pelo público (artistas, em geral) para estimular o apoio às suas atividades através da doação financeira.

O Mc Dia Feliz é uma campanha da rede McDonald’s que tem o objetivo de angariar recursos financeiros que virão a manter a Casa Ronald, uma iniciativa da empresa que hospeda crianças que estão em tratamento de neoplasia, em uma casa mantida pelo projeto, juntamente com um responsável.

Nesta casa, as crianças, que são de municípios distantes do Rio de Janeiro, têm possibilidade de permanecer durante todo o tratamento no Hospital do Câncer. A seleção dos internos é feita por uma assistente social, após a indicação do médico que atende à criança no hospital. A filosofia da instituição parte do pressuposto cada vez mais difundido entre os profissionais de saúde, de que, em muitos casos, o ambiente hospitalar tende a provocar depressão nos pacientes prejudicando o tratamento.

Em relação à conduta dos voluntários, a “Casa Ronald” adota os procedimentos mais padronizados, dispondo de um manual onde as mais diversas situações (de enchentes a assaltos) são previstas e listando as ações a serem adotadas em cada situação.

Estes exemplos apontam que, mesmo quando o mote é a contribuição financeira, não se prescinde da mão de obra voluntária. A observação sugere que a humanização destes espaços é o que está em jogo quando o voluntariado é trazido para complementar o aporte financeiro obtido através das campanhas.

## O LUGAR DO INTERESSE NO VOLUNTARIADO

*Mas se tens um outro  
de quem desconfias  
e se queres chegar a um bom resultado,  
convém dizer-lhe belas palavras  
mas ter pensamentos falsos  
e retribuir fraude por mentira.  
(Havamál citado por Mauss, 2003:185)*

O dom, ou dádiva, não deve ser pensado sem o interesse ou fora dele, mas contra o interesse instrumental (Caillé, 2002, p.145). Deve ser considerado como o movimento em direção ao estabelecimento de relações, subordinando o interesse de caráter instrumental ao interesse não instrumental. Estabelecido que a centralidade cabe ao estabelecimento de pactos e relações, o interesse não instrumental é representado pelo privilégio à amizade e ao prazer em detrimento do interesse instrumental, representado por compulsão ou obrigação pura e simples.

Dessa forma, estabelecemos que o dom não é desinteressado, pois opera nos interstícios onde o que está em jogo é o estabelecimento de alianças entre os grupos e indivíduos. O caráter do interesse é que é diverso do interesse egoísta, porque está direcionado para o grupo.

A ênfase nesta seção consiste em que a dádiva no voluntariado, ainda que iniciada por um interesse ou por desconfiança, incitará o estabelecimento de laços sociais considerados valiosos na sociedade contemporânea.

A questão do interesse da forma exposta pela epígrafe nos remete aos benefícios obtidos pelos voluntários. É uma tarefa difícil falar sobre benefícios e retornos para si próprios, pois as representações a respeito de solidariedade, responsabilidade e cooperação, entre outros valores relacionados ao trabalho voluntário, sugere que o engajamento é predominantemente informado pelo altruísmo.

A participação na oficina “Sou Voluntário”, na qual se tem contato com um conceito de voluntariado onde a filantropia não deve ser a única orientação, tendo como contraponto a influência da noção de cidadania participativa, em que o retorno para o voluntário também é valorizado, torna possível que os voluntários iniciem um processo de assimilação e ressignificação do voluntariado em suas vidas.

Perguntar aos voluntários sobre os benefícios da prática para si resulta em respostas paradigmáticas desta orientação, tais como : “Conhecer melhor a realidade da população com a qual se trabalha” ; “Me sinto bem com minha consciência. É gratificante ser reconhecido por um trabalho difícil, embora não seja este o propósito” ; “Eu dou carinho e elas me adoram por isso. É muito mais do que dei ; “Previne o stress, é bom para o currículo, aprende-se muito, conhece-se pessoas diferentes” ; “Mudou minha “lista de prioridades”. Os valores mudam muito...passei a valorizar mais os gestos e as pequenas coisas” ; “Satisfação pessoal” ; “Inicialmente, fui adquirir experiência profissional. Depois, uma “coisa” me impulsionava” ; “Bom humor, disposição” ; “Paz, saúde e alegria” .

Dar, receber, retribuir. Diferente do que possa parecer, o círculo não se fecha com a retribuição, pois esta incita o voluntário a prosseguir em sua prática, assim estabelecendo relações que irão prolongar-se, ou reproduzir-se no tempo.

Mais importante do que a manutenção das relações estabelecidas entre dois ou mais indivíduos, ao longo do convívio proporcionado pelo trabalho voluntário, é a apropriação dos valores implícitos no voluntariado pelo público atendido, formando-se uma nova onda de voluntários motivados pela noção de cidadania.

Esta noção “interessada” de voluntariado nos leva à questão do voluntariado no Rio de Janeiro, como uma resposta à crescente violência.

## **DÁDIVA E VOLUNTARIADO NO RIO DE JANEIRO**

Segundo Leite (1998) foi ao longo dos anos 90 que o Rio de Janeiro adquiriu fama e feição de cidade violenta, com diversos acontecimentos divulgados através da mídia local e nacional, provocando o aumento da sensação de insegurança e o desenvolvimento de uma “cultura do medo” que redefiniu as relações dos cariocas com o território urbano e com seus concidadãos, alterando-lhes a sociabilidade” (2000, p.45). É neste panorama de distensão social e medo generalizado, que começam a se organizar movimentos da sociedade civil com o objetivo de enfrentar a violência. À cultura do medo, a “cultura do voluntariado” responde com a proposta de engajamento de diversos atores sociais na resolução dos problemas que alteram o modo de vida de todos os envolvidos.

No que concerne ao enfrentamento da violência, o voluntariado tem um componente performativo, onde o gesto que não pode ser traduzido em palavras é mais eloquente do que percebe o voluntário e mais efetivo do que uma infinidade de discursos que, no mais, soariam vazios de conteúdo. A necessidade deste desempenho está relacionada às crescentes situações de violência que são vivenciadas pelos residentes no município do Rio de Janeiro.

Os eventos públicos organizados pela equipe do RIOVOLUNTÁRIO podem ser considerados como componentes deste gestual performativo cujo objetivo é, principalmente, divulgar a “cultura do voluntariado” e arregimentar mais voluntários.

## CHEGANDO AO CAMPO

Um dos primeiros voluntários a chegar enfatizou sua opinião se fizessemos sempre isso, o ambiente de trabalho seria de maior companheirismo; não ia acabar a hierarquia, mas ia ser melhor. , verbalizando um dos preceitos preconizados pelo RVR, de que o trabalho voluntário é um agente com potencial para minimizar as diferenças sociais e, como tal deve ser estimulado em todas as camadas sociais. Isto significa que, para os participantes, o evento tem um significado que se não pode ser considerado normativo, ao menos está no patamar performático, pois mesmo que não ocorra a queda da hierarquia no ambiente profissional, o que vierem a ganhar em companheirismo, camaradagem e espírito de equipe será um fruto a ser levado para a equipe de trabalho na empresa, produzindo “um vínculo humano essencial e geral, sem o qual não poderia haver sociedade” .

Um total de 32 pessoas, representando três instituições participou do evento. A instituição sede e beneficiária das atividades foi a Cruzada do Menor, que não é apenas uma creche, pois também proporciona atividades lúdicas para idosos e cursos profissionalizantes para adolescentes, bem como apoio jurídico para pessoas de baixa renda; o RIOVOLUNTÁRIO, apresentado no capítulo 2, a ONG promotora do evento; e última instituição representada por pessoas no dia MOB era a Empresa de Correios e Telégrafos.

A divisão de tarefas propiciou a mistura entre as pessoas dentro das equipes, proporcionando um panorama interessante a ser observado como descrito a seguir.

## INÍCIO DAS ATIVIDADES

Antes de iniciar as atividades que eram o objetivo do dia, todo o grupo reuniu-se para o café da manhã, antes do qual houve apresentação de cada uma das instituições, das atividades a serem executadas e a divisão em grupos de trabalho (de acordo com as habilidades de cada um).

O café da manhã foi precedido de algumas apresentações formais. A primeira por parte da representante do RIOVOLUNTÁRIO, que além de apresentar a instituição, explicou a finalidade do Dia de Mãos à Obra, que é a entrada de voluntários em uma instituição, para execução de atividades pontuais que possam ser concluídas com apenas um dia de trabalho, proporcionando para a instituição um ou mais serviços acabados e para os voluntários o prazer de ver uma obra concluída .

A apresentação do representante da Cruzada do Menor, enfatizou a importância da atividade que estava para ocorrer, tendo em vista que, normalmente, a instituição só aceita voluntários para executar tarefas cotidianas e não ações pontuais. Explicitou-se a expectativa de que, após o MOB, os participantes manifestassem o desejo de retornar à instituição para engajar-se em algum projeto. O segundo palestrante a representar a Cruzada

O representante da ECT, falou da importância de, pela primeira vez, reunir-se um grupo de funcionários para participar de uma ação pontual , agradeceu às outras duas instituições pelo convite e sugeriu que esta primeira ação na Cruzada acabasse por engendrar novos planos de trabalho em conjunto entre as três instituições. Sua fala salientou a importância da repetição, que é apontada por Valeri (1994), de que é necessário reproduzir periodicamente – mediante atos rituais – a *comunitas*, que renova os vínculos sociais dos quais depende a sociedade.

O conjunto das apresentações sugere que os atores envolvidos tinham consciência do papel que representavam naquele momento e que as consequências de suas ações reverberariam no ambiente de trabalho.

Após a divisão das tarefas, chegou-se à seguinte conformação em quatro equipes de trabalho:

1. Reparos da cerca – Equipe composta por pessoas do RVR e da ECT;
2. Academia – Apenas funcionários e voluntários da ECT;
3. Pintura do muro – Apenas cooperados e voluntários do RVR;
4. Cozinha – Coordenadora do RVR com a ajuda dos jovens atendidos pela Cruzada.

Percebe-se, pela organização dos grupos de trabalho, que a proposta de integração social que é um dos objetivos do trabalho voluntário condicionou a formação de grupos “mistos”, cuja composição contou com a participação de pessoas das três instituições representadas no evento.

## FAÇA SUA PARTE

As equipes iniciaram suas atividades na parte da manhã.

O grupo da cerca contava com seis participantes, entre eles uma mulher e seu trabalho era revestido de um caráter técnico formal, pois era preciso que algum dos participantes tivesse conhecimentos sobre levantamento e reparo de cercas. Este grupo era o que estava localizado mais próximo à entrada da instituição.

Ainda no início da atividade foi possível constatar que não basta ter boa vontade para ser voluntário, é necessário que os voluntários reúnam condições e habilidades para desempenhar as tarefas para as quais se candidatam – nenhum integrante da equipe sabia o que fazer para reparar a cerca. Este impasse foi resolvido com a adesão de um funcionário da Cruzada, que orientou os voluntários sobre os procedimentos adequados à execução do trabalho.

O segundo grupo, encarregou-se da pintura do muro. A proposta era lixar, caiar e pintar de forma colorida e criativa o muro dos fundos da instituição, para onde ficam voltadas às salas de aula. Devido à grande extensão do muro só foi possível lixá-lo e caiá-lo, não houve tempo suficiente para a pintura.

O terceiro grupo era o da academia, localizada a meio caminho do topo do terreno da Cruzada do Menor. Inicialmente, formaram-se três subgrupos devido à quantidade de tarefas necessárias para se concluir o trabalho: o primeiro, fez a limpeza externa, o segundo limpou paredes e equipamentos e o terceiro, que cuidou dos acessórios (pesos, colchonetes e bastões) que foram limpos do lado de fora. À medida que os dois grupos de trabalho externo concluíam suas tarefas, os participantes entravam para ajudar os que estavam trabalhando no interior da academia.

Diante das reiteradas afirmativas dos participantes sobre a “importância da participação”, ou da “quebra das hierarquias existentes ao local de trabalho”, uma inferência possível seria que, sem esquecer-se de seu papel social tradicional, cada indivíduo envolvido aceita trocar, ainda que temporariamente, de papel, ou seja, os envolvidos passam a representar o mesmo papel social enquanto dura o evento.

Esta ideia é fruto da crença em uma natureza humana onde os seres humanos são todos iguais, independente de sua etnia, crenças e posses, que vejo representado na prática do trabalho voluntário. No voluntariado esta ideia é passível de apreensão imediata, tendo em vista o caráter relacional imediato da ação. Este é o caso de um evento como o MOB, onde pessoas as mais diversas reúnem-se para executar tarefas pré estabelecidas em apenas um dia.

Um levantamento sobre a posição hierárquica dos participantes na ECT forneceu a seguinte composição: uma secretária de diretoria, um carteiro, um funcionário de manutenção, quatro funcionários de distribuição, uma aposentada (era da área de RH) quatro de funções administrativas inespecíficas. Esta composição nos leva a crer que a participação dos funcionários que exercem atividades localizadas em estratos inferiores da hierarquia é mais presente, enquanto a chefia “estimula e valoriza”, mas não participa.

Este estímulo à participação pode ser considerado parte importante do planejamento da visibilidade institucional obtida por meio do engajamento dos funcionários em atividades de ação assistencial.

Marisa Peirano (2002) chama a atenção para o fato de que o reconhecimento da sua dimensão performativa aponta para a importância simbólica até mesmo quando o que não é dito se torna feito. Cerca de dois meses após o dia MOB visitei a sede dos Correios e fui recebida por Vânia, que rememorou o evento e enfatizou a importância que este teve para a melhoria de desempenho de um dos funcionários, pois ele no trabalho voluntário parece ter encontrado a razão de trabalhar que havia perdido aqui dentro.

Neste tipo de ação voluntária, há uma permanente tensão entre o social e o individual, sem que, entretanto, haja prevalência final de uma ou outra dimensão, pois ambas têm sua importância e o movimento voluntário organizado é uma tentativa de manter a harmonia entre estas duas esferas.

Fora do contexto do voluntariado, os indivíduos estão encontrando dificuldade em concretizar suas aspirações de vida social ideal. Esta dificuldade está estampada nos jornais da cidade do Rio de Janeiro, onde encontramos notícias preocupantes no tocante à situação da segurança. São relatos de guerra de quadrilhas, desmantelamento do sistema de saúde, vagas insuficientes no sistema de ensino, condições de moradia muitas vezes aviltantes e desemprego, entre outras, que fazem com que muitos cidadãos não considerem que estes itens sejam prioridade das autoridades que governam o município.

Desta forma, é comum ouvirmos as seguintes definições para trabalho voluntário “tenta preencher certas lacunas deixadas pelas falhas das políticas públicas. Eu acho”, “é melhorar a sua vida melhorando a vida dos outros”, “No meu ponto de vista, um trabalho no qual o mais importante é a sua colaboração, a sua vontade e dedicação, de fazer das pessoas ajudadas, pessoas que futuramente possam ajudar outras”, “Para mim trabalho voluntário é oferecer um bem para outros sem o objetivo de retorno financeiro. A troca estaria a nível emocional, no sentido do voluntário sentir-se útil e fazendo o bem a quem precisa (ou quem este julga que precise)”

A questão apresentada foi definir trabalho voluntário e, mais do que definir, estes pretendentes ao voluntariado demonstraram a expectativa de troca, da doação que engendra laços e relações, mesmo que o retorno não se dê em sua direção ou que esteja situado num futuro não muito próximo.

O voluntário se coloca no lugar do poder público, numa tentativa de minimizar os abismos causados pela dificuldade das instituições governamentais no provimento das condições adequadas para que a igualdade entre os cidadãos seja exercida em benefício de todos. Isto nos leva a uma das primeiras observações feitas quando entrei em contato com uma central de voluntariado: de que, em regra, os voluntários não pertencem à mesma camada social dos grupos ou pessoas aos quais pretendem prestar serviço; não raro, suas casas, locais de trabalho e estudo estão separados por grande distância dos locais onde fazem serviço voluntário. Ou seja, é interessante como o outro, aqui referido no sentido antropológico, neste caso, pode constituir-se em todo um grupo social do qual o voluntário não se considera parte. É em face deste outro que os voluntários criam suas expectativas de melhoria de condições de vida. É importante perceber que a existência destes outros só será vivenciada pelos voluntários ao se colocarem no lugar deste outro.

Admitindo-se a correção do raciocínio de que o outro, para o voluntário, é um outro distante geográfica e socialmente, em conformidade com a análise do banco de dados do RIOVOLUNTÁRIO, então por que se doar, principalmente em tempo e dedicação? Por que fazer algo por alguém tão distante e que não faz parte de suas relações cotidianas?

Conforme apontado por Caillé (2002), a dívida deve ser entendida em oposição ao interesse instrumental e utilitarista. Este raciocínio nos leva ao encontro da proposição de Florence Weber (Citada por Godbout, 1999) que estabelece as seguintes características principais, para um sistema de cooperação informal, no estilo da dívida:

- “Mascaramento” da reciprocidade através da afirmação de gratuidade que é exaustivamente explorada por voluntários, e dirigentes de Centros de Voluntários sendo considerada a expressão máxima do desinteresse em retorno pessoal para os voluntários: “Trabalho voluntário é aquele em que você se dedica, sem receber uma prestação pecuniária em troca do esforço despendido; Trabalho sem remuneração feito com objetivo de auxiliar ao próximo. Trabalho esse motivado por um ideal e conduzido com compromisso e respeito”;
- Evitação de circulação monetária como forma de estímulo à espontaneidade, valorizando a ação e o envolvimento em detrimento da doação monetária possibilita que estejam em condições de igualdade, na posição de voluntários, indivíduos com diferentes níveis culturais e sócio econômicos, contudo, estes não são critérios elegíveis para se criar hierarquias no âmbito da prática voluntária: “É se dedicar sem esperar algo em troca, apenas com a intenção de ajudar e de fazer feliz, ou simplesmente melhorar a vida do próximo, nem que seja por apenas um dia; É acreditar que mesmo sem nenhum recurso material, podemos contribuir para a vida do próximo”;
- Mesmo após a retribuição a dívida não cessa, por que uma vez iniciado, o trabalho voluntário fará diferença na vida dos envolvidos, qualquer que seja seu lado da relação: “Para mim o trabalho voluntário significou vida... Significa a busca de encontrar um próprio sentido para a minha existência simplesmente estendendo a mão, a quem teoricamente e praticamente não tem nada a nos oferecer, mas que na realidade nos dá muito mais do que nós a eles”;
- A constituição de uma espiral de generosidade, onde todos os envolvidos se sentem socialmente privilegiados por participar da relação: “Trabalho voluntário é todo e qualquer trabalho que não se tem remuneração financeira. Mas não é qualquer trabalho. A meu ver é um trabalho que tem por objetivo mudar algo, ajudar alguém ou uma causa, lutar por algo sem esperar nada em troca ou em ser remunerado. Para mim, trabalho voluntário é um estado de consciência, responsabilidade e cidadania; Dizem que no trabalho voluntário você ajuda alguém, mas acredito que o aprendizado maior acaba sendo o nosso mesmo. O nosso foco amplia e com ele, as nossas possibilidades de percepção, de aprendizado e de tentar levar uma vida mais perto do que realmente importa, conseguir enxergar e aceitar o outro. Não é fácil, mas necessário”;
- O envolvimento da rede de vínculos dos indivíduos imediatamente implicados que toma forma na demonstração dada pelos voluntários a respeito da vontade de trazer parentes e amigos para realizar atividades voluntárias: “Minha mãe se interessou pelo trabalho voluntário logo em seguida, e começou a exercê-lo mais ou menos no início de 2004; Infelizmente não; Não, mas espero que outras pessoas de minha família sigam”;
- Prazer e satisfação por ter-se envolvido nas atividades que desempenha: “Sim, tenho benefícios como me sentir bem e feliz por estar cumprindo com minha parte cidadã”.

O que quer que esteja circulando e sendo trocado, o faz inscrito dentro de uma rede de vínculos e tende a extrapolar os limites desta rede, visto que os indivíduos estão imbricados em diversas redes de relacionamento.

Num contexto onde os efeitos da ruptura dos valores que mantém a sociedade coesa e segura para todos são percebidos por indivíduos de todas as camadas sociais, como é o caso do Rio de Janeiro, o trabalho voluntário se apresenta como uma possibilidade de que os cidadãos participem das discussões e das ações organizadas para responder ao crescimento da violência e da desagregação oriundas da depreciação dos laços sociais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fábula do beija-flor já é bastante conhecida de todos os que estudam e militam no campo dos movimentos sociais. A singeleza e a beleza da mensagem residem no valor dado ao trabalho dos indivíduos mais simples, mais fracos e, que mesmo assim têm a possibilidade de participar de na construção da sociedade a partir de bases mais justas. E ele prossegue com seu trabalho mesmo quando animais mais fortes desvalorizam seu esforço em tentar apagar o incêndio. O incêndio ameaça o modo de vida do beija-flor da mesma forma que a violência e o esfacelamento de valores inerentes à cidadania ameaçam o modo de vida do voluntário.

Assim é a vida dos voluntários que acreditam que ao fazer sua parte e doar seu tempo, seus talentos e sua boa vontade contribuem para a melhoria das condições de vida de todos os indivíduos e não apenas daqueles diretamente envolvidos nas relações diárias engendradas pelo seu trabalho voluntário.

Muitos daqueles que procuram o RIOVOLUNTÁRIO chegam com perguntas e receio por não saber o que encontrarão. Afinal, não sabem se lhes será dada autonomia para decidir que tipos de atividade farão, qual o público que atenderão e o quanto de seu tempo será necessário dedicar às atividades do trabalho voluntário.

Alguns não sabem nem mesmo o porquê de sua atitude. Simplesmente “ouvi falar e estou aqui”. Outros têm ideia bem definida a respeito dos seus objetivos “quero aprender a falar em público e neste trabalho serei obrigado a dialogar com as pessoas”. Mas qual é o motivo que os leva a escolher o trabalho voluntário como veículo para chegar ao ponto que pretendem? Noutras palavras por quê se voluntariar? Para se aprender a falar em público existem outras formas de treinamento e para passar o tempo também há várias alternativas. O fato é que, num Centro de Voluntários, não há motivação que seja mais valiosa, nem função que seja mais importante.

Voluntariar-se é poder ver a face do outro e conhecê-lo por meios pacíficos. Colocar-se em seu lugar e conseguir uma chave analítica para entender suas necessidades e suas motivações. É também permitir que o outro o veja além da máscara social do dia-a-dia, em situações incomuns, aprendendo junto. Estes são ganhos valiosos dos pontos de vista pessoal e social.

Através das relações estabelecidas dentro de uma relação permeada pelo trabalho voluntário, os sujeitos envolvidos adquirem uma perspectiva em relação à riqueza das diferenças sociais que é difícil de ser alcançada por outras vias. É a participação que proporcionará aos voluntários a compreensão dos outros modos de vida que dividem com ele o espaço no tecido social. Esta é a maior proximidade possível com a vida em comunidade, com relações baseadas em acordos tácitos, tão distantes hoje num meio social complexo.

Ainda que o medo seja a motivação, este é um modo de espantá-lo para longe. É uma forma do voluntário sair de sua zona de conforto e começar a agir pensando nas suas contribuições para a construção de uma sociedade na qual este medo pode ser deixado de lado.

Isto não significa que o voluntário deva assumir o lugar do poder público. Embora muitos voluntários atuem em áreas que são da responsabilidade do poder público, o que ocorre não é uma mera substituição, pois ele irá adquirir conhecimento sobre as dificuldades inerentes às em que estiver atuando e poderá reunir elementos para avaliar o desempenho dos governantes. Além do mais, poderá contribuir com ideias inovadoras para a solução dos problemas.

As vozes dos voluntários foram trazidas para o espaço deste texto com o objetivo de que fossem ouvidas em suas mais variadas nuances. Mesmo o voluntário que vai atuar por amor ao próximo, portanto inserido em um registro de fraternidade é iniciado nos meandros do valor cidadania. É fraterno, mas passa a perceber-se sujeito de direitos e deveres, bem como o público ao qual irá atender em suas atividades. A este valor acrescentam-se outros que vão informar um conceito de trabalho voluntário complexo onde ora o cerne é a tolerância, ora a responsabilidade. É importante perceber que estes valores fazem parte de uma estratégia que constrói uma narrativa onde os voluntários apresentam-se como um grupo com potencial para mudar a ordem social. Por que estão comprometidos, acreditam e, sobretudo, por que querem fazê-lo.

Diz-se que o trabalho gera frutos. Pois o trabalho voluntário também os gera. O próprio comprometimento com as ações faz com que o trabalhador comece a se transformar: ele passa a perceber o outro, e a recíproca é verdadeira. Começa a se sentir responsável e atua para atrair outros indivíduos para o voluntariado. Gera frutos nos que são ajudados ao melhorar as condições de vida e ao torná-los devedores de uma ação baseada na solidariedade e na dádiva. E, ao pagar sua dívida, todos ganham.

Aqui, generosos e solidários agregam às suas ações uma visão complexificada dos processos sociais que provocam as desigualdades; têm em vista a noção de reciprocidade cuja orientação não é apenas a assistência ao outro, mas o crescimento de ambos a partir de contribuições diferentes.

\*\*\*

Trabalho voluntário é considerado importante do ponto de vista da administração pública. Isto pode ser comprovado pelo fato de que uma instituição do porte do Conselho da Comunidade Solidária tenha dedicado esforços no sentido de se criar uma rede de Centros de Voluntários no país. O objetivo foi proporcionar aos sujeitos individuais o lócus no qual podem interferir com a realidade social do ponto de vista de uma participação denominada cidadã. Sua retórica está baseada na premissa de que todos podem ser voluntários, basta querer.

Se isto é verdade, não existe uma pré-condição para ser voluntário. Embora a vontade de “fazer algo” seja comum a todos os voluntários, a experiência e a observação sugerem que há mais complexidade envolvida nesta questão. Não é o caso de se exigir um perfil ideal dos candidatos ao trabalho voluntário. Porém a dinâmica de trabalho das oficinas acaba funcionando como um obstáculo para aqueles que não estão dispostos a dedicar-se, tolerar as diferenças, ser responsáveis com as tarefas assumidas e submeter-se ao regime das instituições nas quais irão desempenhar seus trabalhos.

Portanto, mais do que querer o voluntário precisa ter disposição para aceitar os desafios que serão impostos por estar trabalhando em instituições onde a infraestrutura, muitas vezes está muito aquém do aceitável.

Esta conclusão baseia-se nas desistências ocorridas após as oficinas com a justificativa de que “isso não é para mim”, ou “eu já vou trabalhar de graça, ainda vou ter um monte de responsabilidade?”. Além dos aspectos comportamentais há os requisitos técnicos para execução de tarefas de sofisticação variada, como foi visto no evento do Dia MOB, quando constatar que não basta ter boa vontade para ser voluntário, é necessário que os voluntários reúnam condições e habilidades para desempenhar as tarefas para as quais se candidatam – nenhum integrante da equipe sabia o que fazer para reparar a cerca. Este impasse foi resolvido com a adesão de um funcionário da Cruzada, que orientou os voluntários sobre os procedimentos adequados à execução do trabalho.

Entretanto, esta história também é boa para pensarmos sobre a condição de ser voluntário. A observação sugere que não há um perfil ideal para que um voluntário desempenhe sua tarefa satisfatoriamente. Isto não se refere à técnica, mas aos valores pessoais. As atividades podem ser ensinadas com grau de sucesso variável e, caso seja necessário habilidade específica, o voluntário indicado já a terá. Mesmo assim, nem todos podem ser voluntários, por que, embora valores também possam ser assimilados no contato interpessoal – e o trabalho voluntário proporciona relações suficientes para abastecer o repertório dos indivíduos por muito tempo –, querer fazer o trabalho é fundamental para se superar os obstáculos existentes para a execução das tarefas. Também é fundamental acreditar que o que se está fazendo realmente irá contribuir para a transformação do próprio voluntário e daqueles para quem ele trabalha.

Em face do que foi exposto acima, enfatiza-se que o trabalho voluntário não deve ser analisado apenas do ponto de vista da fraternidade e da possibilidade de atuação de todos. A análise deve adotar a perspectiva de que há um jogo de interesses, ainda que não sejam interesses meramente instrumentais, orientando as escolhas dos indivíduos.

As ênfases dadas pelos indivíduos às suas motivações são condicionantes no início do processo de inserção no trabalho voluntário. Mas, quanto maior a duração do tempo em que ele convive com os profissionais das instituições que são treinados no RIOVOLUNTÁRIO, menos a sua importância será verbalizada por eles. Nestes casos, os voluntários terão suas motivações condicionadas pelos valores de cidadania participativa que são o principal referencial de trabalho do RVR.

\*\*\*

Outro aspecto importante ao pensarmos em voluntariado no Brasil, diz respeito à relativa facilidade de migração de uma prática estritamente circunscrita ao domínio privado ter migrado para o domínio público. Muitas famílias têm tradição de trabalho voluntário e cada uma delas o encena segundo seus critérios. Não há alarde fora do círculo familiar, apenas as ações para os grupos ajudados. Mas, desde o início da década de 90, podemos assistir a algumas mudanças. No início desta década, os caras pintadas estavam nas ruas e foram seguidos pelos Comitês de Cidadania do Betinho.

\*\*\*

Houve um incêndio na floresta e enquanto todos os bichos corriam apavorados, um pequeno beija-flor ia do rio para o incêndio levando gotinhas de água em seu bico. O leão, vendo aquilo, perguntou para o beija-flor: "Ô beija-flor, você acha que vai conseguir apagar o incêndio sozinho?" E o beija-flor respondeu: "Eu não sei se vou conseguir, mas estou fazendo a minha parte".

É aqui que tudo continua a ser misturado, os voluntários trocam experiências e os valores mesclam-se, confundem-se, re-significam-se. Nestas trocas reside a possibilidade de que os indivíduos se tornem outros, ainda que temporariamente e contribuam para o debate sobre as desigualdades sociais.

## REFERÊNCIAS

- ABU-LUGHOD, L. *Veiled Sentiments – honour and poetry in a Bedouin society* – London, University of California Press, 1986.
- BAUMAN, Z. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- BERTELLI, Luiz Gonzaga et alli. *Centro de Integração Empresa Escola – CIEE – O Voluntariado no Brasil: IV Seminário CIEE/Gazeta Mercantil sobre o Terceiro Setor*. São Paulo: CIEE, 2001.
- BUARQUE DE HOLANDA, A. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
- BURGESS, E.W. *As Áreas Urbanas*. In: SMITH, T.V e WHITE, L.D. *Chicago – An Experiment in Social Science Research* – University of Chicago Press, Chicago, 1929, - Tradução Mário Antônio Eufrásio
- CAILLÉ, Alain. *Antropologia do Dom: o terceiro paradigma*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *A presença do autor e a pós-modernidade em antropologia*. In: *Novos Estudos Cebrap*. n. 21, SP, jul/1988
- COELHO, Maria Claudia. *Dádiva e Emoção: obrigatoriedade e espontaneidade nas trocas materiais*. RBSE, v.2, n.6, pp.322-338, João Pessoa, GREM, Dezembro de 2003.

- COULON, A .A Escola de Chicago. Campinas: Papyrus, 1995.
- DURKHEIM, E. As formas elementares da vida religiosa. São Paulo, Ed. Paulinas, 1989.
- GLUCKMAN, Max. Análise de uma situação social na Zululândia moderna [1958].In: Feldman-Bianco, Bela (org.), Antropologia das sociedades contemporâneas - Métodos. São Paulo: Global, 1987.
- GODBOUT, Jacques T. O espírito da dádiva. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- GODELIER, Maurice. O Enigma do Dom. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- GOFFMAN, E. A representação do eu na vida cotidiana. Tradução de Maria Célia Santos Raposo. Petrópolis, Vozes, 1985.
- KONDO, D. Crafting Selves – Chicago, The University of Chicago Press, 1990.
- LANDIM, Leilah e SCALON, Maria Celi. Doações e trabalho voluntário no Brasil – uma pesquisa. Rio de Janeiro, 7Letras, 2000.
- LANDIM, Leilah. Para além do Mercado e do Estado: filantropia e Cidadania no Brasil. ISER: Rio de Janeiro, 1993.
- \_\_\_\_\_(ORG). Ações em Sociedade: militância, caridade, assistência etc. Rio de Janeiro: NAU, 1998.
- LARAIA, R.B.Cultura: um conceito antropológico. Rio de Janeiro, Zahar, 1992.
- LEITE, Márcia Pereira. Entre o Individualismo e a Solidariedade: Dilemas da política e da cidadania no Rio de Janeiro/Between individualism and solidarity: dilemmas of politics and citizenship in Rio de Janeiro. Rev. bras. Ci. Soc. [online]. Oct. 2000, vol.15, no.44 [cited 10 September 2005], p.43-90. Available from World Wide Web: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-6909200000300004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-6909200000300004&lng=en&nrm=iso)>. ISSN 0102-6909
- MALINOWSKI, B. Crime e Costume na sociedade selvagem. Brasília, Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2003.
- \_\_\_\_\_. Argonautas do Pacífico Ocidental. São Paulo, Abril Cultural. (1976).
- MARSHALL, T. H. Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MAUSS, Marcel. Ensaio Sobre a Dádiva: Forma e Razão da Troca nas Sociedades Arcaicas. In: Sociologia e Antropologia. São Paulo: Cosac Naify, 2003.
- PEIRANO, Marisa. A análise antropológica de rituais. In: PEIRANO, Mariza. O dito e o feito: ensaios de antropologia dos rituais. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.
- \_\_\_\_\_. Rituais como estratégia analítica e abordagem etnográfica. In: PEIRANO, Mariza. O dito e o feito: ensaios de antropologia dos rituais. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.
- SILVA, Vagner G. da et alii (orgs). "Etnografia: identidades reflexivas". In: Antropologia e seus Espelhos – a etnografia vista pelos observados. FFLCH/USP, 1994.
- \_\_\_\_\_. O Antropólogo e sua magia. São Paulo: EDUSP, 2000.
- TURNER, Victor. O processo ritual. Petrópolis: Vozes, 1974

VALERI, Valério. Rito. In: Enciclopédia Einaudi. V. 30 – Religião. Rito. Lisboa: Imprensa Nacional/Casa da Moeda, 1994, pp. 325 – 359.



### **Flavia Fernandes de Miranda Barros**

Professora da Clínica de Assistência Jurídica da Faculdades São José; Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho.

### **Giselle Silvani Monteiro**

Graduanda pela Universidade Gama Filho.

### **RESUMO**

O presente trabalho destina-se a análise dos direitos dos aposentados que retornaram ao mercado de trabalho e que ainda não possui previsão legal, se tratando apenas de construção das decisões dos tribunais e da doutrina. O Aposentado que continua a laborar mesmo após a concessão de sua aposentadoria, também continua a contribuir para o Regime Geral de Previdência Social - RGPS. Nesse contexto, surgem descontentamentos por parte da Sociedade, pelo fato da contribuição não ter a devida contrapartida, ou seja, esse aposentado não terá da Previdência qualquer outro benefício relevante, exceto os previstos em Lei, como por exemplo: salário família e auxílio maternidade. Porém, pela idade do aposentado dificilmente este conseguirá usufruir de tais benefícios previdenciários, evidenciando assim a contribuição sem causa. De sorte que, o aposentado busca o desfazimento de sua primeira aposentadoria, averbando o tempo das contribuições posteriores a fim de obter uma aposentadoria mais vantajosa. O Instituto Nacional do Seguro Social – INSS não acata o pedido administrativo da desconstituição da primeira aposentadoria, alegando inexistência de previsão legal. Em virtude da negativa do INSS, ocorre a necessidade do Poder Judiciário decidir sobre a matéria, todavia, no âmbito do Judiciário aparecem questões e divisões nos julgados. As discussões basicamente giram em torno do desequilíbrio contábil que causaria ao INSS, da devolução dos valores percebidos a título da primeira aposentadoria, da proteção ao segurado pela “renúncia ao benefício” e do ato jurídico perfeito. O objetivo do trabalho é responder as indagações pertinentes ao tema proposto, estabelecendo precipuamente as finalidades da Previdência Social, que teve pela Constituição seus direitos elevados a direitos fundamentais sociais, possuindo desígnio de fazer com que o Estado atue garantindo dignidade humana de todos os cidadãos e por conseguinte destacar a Justiça Social e coibição ao Enriquecimento Ilícito do INSS.

**Palavras-Chave:** Aposentadoria. Retorno ao Trabalho. Direito Fundamental

## ABSTRACT

The present work aims at analyzing the retirees' rights who have returned to the work market, a topic which has no legal provision yet pointing out its development through the decisions of the Court of Justice, and also based on the legal doctrine. The retiree who continues working, even after his pension has been granted works likewise to the General Regime of Social Security – RGPS. In this sense, feelings of dissatisfaction arise amongst society based on the fact that there is no equivalence concerning contribution, that is to say, the retiree will not be granted with any other relevant benefit from Social Security, but only with the ones established by Law, as for instance: family allowance and maternity benefits. However, because of his age it will be difficult to the retiree to live up the security benefits, evincing in this way an unjust contribution. Therefore, the retiree seeks for his prior pension fund to be extinguished, legally registering the period of the subsequent contributions, so as to get a retirement pension with more benefits. The Social Security National Institute (INSS) does not accept the administrative request concerning the rescission of the prior retirement fund, stating that there is not a legal provision so far. Due to the INSS's negative position, the Judiciary must decide about this subject, but then some issues and different points of view turn up in the decided cases. The discussions are based on some topics as the accounting imbalance and the harm it would cause to the INSS, the returning of the amounts received regarding the prior retirement pension, the protection of the individuals ensured by the "renunciation of the benefit" and from the perfect legal act. The object of this work is to respond to the inquiries which refer to the Social Security, which had its fundamental social rights set to high standards guaranteed by the Brazilian Federal Constitution making sure the State would assure the human dignity to all citizens, and consequently emphasize Social Justice as well as the restraint of INSS's illicit enrichment.

**Keywords:** Retirement. Return to Work.. Fundamental Right

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata da desaposentação pondo em relevo a Justiça Social e o locupletamento sem causa do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. A metodologia fundou-se em pesquisa desenvolvida de forma descritiva pretendendo à análise teórica, sendo esta bibliográfica e baseada em legislações, bem como jurisprudência aplicada ao caso.

Destina-se ainda, a uma análise da desaposentação à luz do Princípio da Vedação ao Enriquecimento Ilícito por parte do INSS e da Justiça Social, visto que é cada vez mais comum no mercado de trabalho o aposentado que continua a desempenhar o papel de trabalhador e como tal contribui compulsoriamente para a Previdência Social, recolhendo para o Regime Geral de Previdência Social - RGPS ou em Regime Próprio de Previdência Social com base nas mesmas alíquotas que os demais trabalhadores.

## PREVIDÊNCIA SOCIAL

O propósito da Previdência Social é estabelecer um sistema de proteção social facultando ao segurado meios indispensáveis de subsistência, tanto para si quanto sua família. É transformar a incerteza em algo certo, ou seja, possibilitar o recebimento de benefício, caso venha ocorrer a contingência.

A Constituição Federal de 1988 inseriu a Previdência Social no rol dos direitos sociais, e assegurou o direito ao colocá-la como parte da Seguridade Social, ex vi dos artigos 6º e 194, respectivamente:

- São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.
- A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Mister se faz trazer a baila, pois, que a Previdência Social consiste em uma forma de assegurar ao trabalhador com base no Princípio da Solidariedade, benefícios ou serviços quando seja atingido por uma contingência social. Situação da qual se verifica, o sistema previdenciário voltado à solidariedade humana, em que a população ativa deve sustentar a inativa, os aposentados.

O intento deste trabalho é apresentar uma nova tese do segurado já aposentado que continua a trabalhar e portanto, contribuindo para a Previdência Social.

## **APOSENTADORIA**

### **Conceito**

Ex vi dos artigos 7º, XXIV, 40, 201 e 202 da Carta Maior, importante deixar consignado que a aposentadoria é caracterizada como direito do trabalhador, de garantia constitucional, foi regulamentada no plano infraconstitucional, quanto ao regime geral, notadamente pelas Leis nº 8.212/91 e 8.213/91, instituidoras dos Planos de Custeio e Benefícios da Previdenciária Social.

### **Aposentado Trabalhador**

Não raro observa-se um aposentado que continua a laborar e contribuir para a Previdência Social, por força de seu novo vínculo empregatício. Isso porque a contribuição previdenciária é obrigatória, insculpida no Princípio da Obrigatoriedade da Contribuição.

## **DESAPOSENTAÇÃO**

### **Conceito**

A desaposentação é o ato de desfazimento da aposentadoria por vontade do titular, para fins de aproveitamento do tempo de filiação em contagem para nova aposentadoria, no mesmo ou em outro regime previdenciário, desde que traduza em benefício mais vantajoso.

Na doutrina de Fábio Zambitte Ibrahim :

A desaposentação, portanto, como conhecida no meio previdenciário, traduz-se na possibilidade do segurado renunciar à aposentadoria com o propósito de obter benefício mais vantajoso, no Regime Geral de Previdência Social ou em Regime Próprio de Previdência Social, mediante a utilização de seu tempo de contribuição. Ela é utilizada colimando a melhoria do status financeiro do aposentado.

No caso em comento, o aposentado que continua a trabalhar e tenta a desaposentação por um benefício melhor, não o consegue por falta de previsão legal.

Ora, o aposentado que retorna ao mercado de trabalho e contribui compulsoriamente para Previdência Social, sem fazer jus a prestação alguma por parte da Previdência, contrariado está o Princípio da Contrapartida, que informa não poder haver contribuição sem benefício, nem benefício sem contribuição.

Outrossim, há que se falar no Princípio da Boa-fé em relação ao contribuinte, no que assevera Wladimir Novaes Martinez: “um código é um conjunto de regras que a moral sanciona; eliminai dos códigos a boa-fé e serão um conjunto de gazuas”.

Iniludível também a incidência do Princípio da Vedação ao Enriquecimento Ilícito no caso da obstaculização à desaposentação.

Ao observar o artigo 1º da Lei nº 8.213/91, definindo a finalidade da previdência, resta claro, a contribuição do aposentado que continua a laborar não mais pode atingir as finalidades da previdência, de sorte que perde o objeto a contribuição previdenciária desse aposentado ainda inscrito no RGPS.

O veto ao enriquecimento sem causa é sustentado pela Constituição Federal, através de seus princípios e garantias, mesmo que o diploma constitucional não trate de forma expressa sobre tal tema, pois tal disposição é resguardada a esfera infraconstitucional, no caso o Código Civil.

### **Negativa do INSS**

O Regime Geral de Previdência Social – RGPS é administrado por uma autarquia federal, denominada Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, responsável pela organização da previdência social. E é nessa qualidade que a Autarquia de plano indefere os pedidos administrativos de desaposentação, alegando falta de previsão legal para tal, pois está afeta ao Princípio da Legalidade.

O Princípio da Legalidade da mesma forma que impõe os ditames legais aos administrados, na prática também revela-se como restrição, a medida que a Administração Pública só poderá efetivar as restrições que estejam expressas em Lei.

Por outro lado, o aposentado que ingressa na justiça buscando reversão da decisão do INSS, esbarra nos diversos entendimentos do Poder Judiciário, os quais serão demonstrados a seguir.

### **Concessão através do Poder Judiciário**

No que tange às decisões judiciais, verifica-se a partir dos julgados de procedência dos pedidos que existem divisões acerca do condicionamento da desaposentação à necessidade de devolução dos valores de benefícios percebidos a título da primeira aposentadoria.

O Superior Tribunal de Justiça – STJ prolatou decisão sob a sistemática do artigo 543-C do Código de Processo Civil, firmando a orientação a ser seguida pelos Tribunais Regionais do país, em sede de Recurso Especial, sessão de maio de 2013, pela desnecessidade de devolução dos valores; já os Tribunais Regionais Federais – TRF, divididos pelo conservadorismo semelhante à Turma Nacional de Uniformização - TNU que firmou entendimento de que é possível a desaposentação desde que haja a devolução dos proventos já recebidos e pelos que enxergam pelos direitos sociais; O Superior Tribunal Federal - STF decidirá a matéria, por força de Recursos Extraordinários, que afetou ao Plenário acatando a Repercussão geral da matéria.

O Legislador, por seu turno, após diversas tentativas de Projetos de Leis, aprovou por intermédio da Comissão de Assuntos Sociais (CAS) do Senado o PLS nº 91/2010, que reconhece em definitivo o direito a desaposentação, alterando, para tanto, o artigo 57, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

Em suma, a desaposentação como aproveitamento do tempo contributivo do aposentado que retorna as suas atividades laborais, almejando obter nova e melhor aposentadoria, se traduz na Justiça Social e verdadeiro combate ao Enriquecimento Ilícito da Autarquia/INSS. Outrossim, não implica o desfazimento de um primeiro ato administrativo de aposentação, pois em regra, não se encontra fulminado por invalidez ou inconveniência.

## CONCLUSÃO

A tese da desaposentação aceita nos Tribunais conjugada com direitos e princípios fundamentais não deixa dúvida quanto à sua constitucionalidade e urgência.

Diversos cidadãos procuram uma revisão de aposentadoria incabível administrativamente, mas que, de fato, poderiam ter uma nova aposentadoria benéfica, lhe proporcionando uma maior renda e melhor qualidade de vida.

No entanto, diante da omissão legislativa atual, há a necessidade de se buscar o Judiciário para a mesma se aplicada, respeitando o direito do cidadão aposentado que retorna ao mercado de trabalho a ter uma nova aposentadoria em contrapartida à sua contribuição previdenciária obrigatória.

## REFERÊNCIAS

IBRAHIM, Fábio Zambitte. Desaposentação – O Caminho Para Uma Melhor Aposentadoria. 5 ed. Niterói, RJ: Impetus, 2011.

JUNIOR, Marco Aurélio Serau. Desaposentação – Novas Perspectivas Teóricas e Práticas. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 6 ed. São Paulo: editora Malheiros, 1995.

MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional. São Paulo: Atlas, 2005.

PIETRO, Maria Sylvania Zanella Di. Direito Administrativo. 24 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 34 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

TAVARES, Marcelo Leonardo. Previdência e Assistência Social – Legitimação e Fundamentação Constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

Prof. Dr. José Eduardo Pereira Filho

## RESUMO

O artigo tem como questão central a análise do processo de globalização em seus aspectos econômicos, políticos e ideológicos. O objetivo principal é investigar conceitualmente a categoria globalização por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental que permita recuperar conceitualmente o referido processo. Os objetivos específicos são analisar a globalização em um contexto de reestruturação produtiva, de redefinição do papel estado e de financeirização do sistema capitalista e investigar igualmente a globalização em seus aspectos, econômicos, políticos ideológicos e culturais. Constatou-se que a globalização quer entendida enquanto um fundamento fortemente ideológico ou como um processo real e econômico tem sido debatida entre as mais diversas matrizes teóricas e nos mais variados campos acadêmicos. Concluímos que o conceito de globalização é bastante complexo e de difícil sistematização. Existe um permanente conflito entre as abordagens que apontam o fenômeno como um mito, isto é, como se constituindo enquanto ideologia e as análises que priorizam analiticamente o processo real e efetivo de transformações nas esferas produtiva e tecnológica. Em favor desta última perspectiva há os consideram a globalização enquanto um momento de continuidade da modernidade, enquanto outros para os quais os traços originais são tanto e tão relevantes que, se teria, inaugurado um novo período histórico que irão denominar de pós-modernidade. Foi possível apontar alguns consensos que emergem a partir da literatura. De um lado, a ideia de que uma das características centrais do mundo globalizado é o intenso processo de financeirização do capitalismo. Outra convergência relevante é a de que, sobretudo para efeito de análise o fenômeno da globalização não pode ser visto como que dissociando os aspectos ideológicos e políticos dos campos tecnológicos ou econômicos.

**Palavras-Chave:** globalização, ideologia e reestruturação produtiva

## ABSTRACT

The article is the central question the analysis of globalization in its economic, political and ideological. The main objective is to investigate conceptually the category globalization through a literature and documents which will recover conceptually this procedure. The specific objectives are to analyze globalization in the context of productive restructuring, redefining the role of state and financialization of the capitalist system and also investigate globalization in its aspects, economic, political, ideological and cultural. It was found that globalization understood as either a ground or as a highly ideological and real economic process has been debated among the most diverse theoretical frameworks and in various academic fields. We conclude that the concept of globalization is complex and difficult to systematize. There is an ongoing conflict between the approaches that link the phenomenon as a myth, ie as constituting as an ideology and analyzes that prioritize analytically process real and effective changes in production and technological spheres. In favor of the latter view there are consider globalization as a moment of continuity of modernity, while others for which the original features are both relevant and so that would have opened a new historical period that will be called post-modernity. It was possible to identify some consensus emerging from the literature. On the one hand, the idea that one of the central features of the globalized world is the intense process of financialization of capitalism. Another relevant convergence is that, especially for the purpose of analysis the phenomenon of globalization can not be seen as that dissociating the ideological and political aspects of the technological and economic fields.

**Keywords:** globalization, ideology and restructuring of production

## INTRODUÇÃO

O presente artigo busca destacar algumas abordagens teóricas acerca da globalização que apontam as principais transformações ocorridas na história recente do capitalismo. As abordagens, sobretudo, das ciências humanas, da geografia e da economia, têm feito um uso constante desta noção para compreender e analisar as mudanças que ocorreram na sociedade capitalista a partir dos anos 70 do século passado até a primeira década do presente século.

Grosso modo, seria possível identificar dois campos polares e opostos nas análises sobre a globalização: de um lado, os que a consideram como um mito ou como meramente um produto da ideologia; de outro lado, os que a tomam como fenômeno real e efetivo, que estaria reconfigurando profundamente o capitalismo e, mesmo, estabelecendo uma nova era histórica. Nesta última perspectiva, por exemplo, existem argumentos que consideram a globalização como expressão de uma nova era, qualificada de pós-moderna, sociedade de redes ou do conhecimento, em oposição à sociedade capitalista, moderna. Portanto, as opções em torno de uma ou outra abordagem feitas pelos autores, irão depender, de certo modo, de quais são os aspectos que os pensadores se utilizam para qualificar e compreender o fenômeno. Daí o fato, por exemplo, de uma determinada abordagem encarar a globalização como um fenômeno iniciado nos séculos XV e XVI, enquanto outra destacar a sua origem nas últimas três décadas do século XX.

Outro item complexo acerca da globalização decorre do fato de ser um termo ou uma categoria ao mesmo tempo social e sociológica/acadêmica. Seu uso é encontrado tanto na vida social mais ampla (política, cultura e mídia), como nas esferas acadêmicas. Percebe-se igualmente que o conceito tanto pode adquirir o mesmo significado nos dois campos, quanto ganhar significações completamente distintas.

Em um sentido amplo, os autores analisados consideram que o referido fenômeno deve ser compreendido em seus aspectos econômicos, tecnológicos, culturais e políticos-ideológicos, comportando, portanto uma diversidade de nuances. Contudo, cada autor, em função da sua tradição analítica, destacará determinados elementos e processos ao buscarem compreender o fenômeno da globalização.

As abordagens de Harvey (1992) e Castells (1999), por exemplo, enfatizam a relevância das dimensões tecnológicas para entender as transformações por que passa o capitalismo. O primeiro vai acrescentar também a base econômica como principal instância orientadora do intenso processo de reestruturação produtiva. Neste grupo ainda encontram-se as considerações que apontam que o mundo atual estaria passando por um intenso processo de inovação tecnológica levando a considerar que o presente momento como “pós-industrial” ou “pós-capitalista”. Tais considerações também estão presentes em W. Halal, Scott. Lash, John Hurry e Krishan Kumar.

Sobre os efeitos culturais da globalização podemos destacar os estudos de Roland Robertson (1994) e Mike Featherstone (1996) acerca das conseqüências que a globalização teria na constituição de uma cultura global. Entre os que enfocam os aspectos financeiros e econômicos destacamos Maria Conceição Tavares (1993, 1998) e Wilson Cano (1999).

As análises que privilegiam os fundamentos políticos e ideológicos são apresentadas por Bourdieu (1989, 1998, 2000, 2001), Boaventura Santos (1997, 2002), Chauí (1999), Fiori (1995, 1999, 2000) e Muzio (1999). Tais abordagens tendem associar o processo de globalização ao ideário neoliberal. Os autores deste campo costumam alinhar todo um conjunto de idéias e saberes que, produzidos nos meios acadêmicos, empresariais e midiáticos, contribuem para legitimar o modelo neoliberal, apresentando-o como inevitável.

No presente artigo parte-se do pressuposto de que o fenômeno e/ou processo da globalização, entendida como processo real ou como ideologia, tem influenciado em diferentes níveis, graus e escalas as transformações que ocorreram na sociedade capitalista, e também de modo específico, no interior no setor de telecomunicações em nível mundial e, de modo regional, no processo de privatização ocorrido no Brasil e na Argentina, objeto de análise desse trabalho.

No primeiro momento serão apresentados os autores e argumentos que associam o fenômeno à reestruturação produtiva e tecnológica. No segundo os aspectos econômicos e, por último, os aspectos políticos e ideológicos. Advirta-se, de início, que a referida classificação deve ser tomada com cuidado, uma vez que a maioria dos autores concordaria que a globalização não pode ser entendida se dissociam os aspectos ideológicos e políticos dos tecnológicos e econômicos.

## **GLOBALIZAÇÃO: REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA, ESTADO E FINANCEIRIZAÇÃO**

Uma das principais abordagens acerca da globalização tem enfatizado a reestruturação produtiva e industrial do capitalismo no final dos anos 60 e início da década de 70 como fator para a explicação do fenômeno.

Para esta perspectiva a lucratividade das organizações empresariais foi atingida por fatores referentes ao próprio funcionamento do modelo fordista e aos seus limites técnicos, que impediram a continuação da valorização do capital com base na ampliação da produtividade. Do mesmo modo, o choque do preço do petróleo e o aumento das taxas de juros nos anos 70 reforçaram as tendências à redução das taxas de lucro. O fenômeno da globalização e a formação de uma nova fase do capitalismo devem ser entendidos, enfim, como uma resposta à crise do modelo fordista-keynesiano no início da década de 70. (BAUMGARTEM, 2002; VIZZENTINI, 1998).

A reestruturação econômica pode ser compreendida como envolvendo processos institucionais e organizacionais nas relações de produção e de trabalho, tanto quanto como referente à redefinição do papel dos estados nacionais e das instituições financeiras. É neste contexto, e tendo em vista o objetivo central de atender à lucratividade dos empreendimentos econômicos e financeiros, a tecnologia da informação aparece como fundamental para a garantia deste processo. Para esta visão os primeiros sinais de sinais de enfraquecimento tanto no aspecto organizacional quanto produtivo do modelo fordista explicariam em grande medida as transformações que ocorreriam ao longo das décadas de 80 e 90. (BAURGARTEN, 2002).

Ao tratarem dos processos que compõem a atual conjuntura econômica, Lash e Urry (1987) dão ênfase aos elementos que mudaram na atual configuração econômica como as formas de organização do capital, a reestruturação da tecnologia e as novas funções assumidas pelo Estado. Tais considerações estão presentes nas classificações do tipo capitalismo “organizado” e “desorganizado”, “industrialismo” e “pós-industrialismo”, “produção fordista” e “produção just-in-time”, mas desconsideram, por exemplo, o fato dos aspectos históricos da inovação tecnológica presentes no mínimo desde os idos da Revolução Industrial.

Contrariando as análises que destacam que está ocorrendo uma profunda originalidade da atual conjuntura, Harvey (1989) considera que o atual modelo de “acumulação flexível ainda é uma forma de capitalismo” (p. 164) na medida em que preserva seus elementos essenciais: orientação para o crescimento, a exploração do trabalho vivo e o dinamismo essencial dos aparatos tecnológico e organizacional. Para Harvey (1989) estes autores não percebem os aspectos estruturais do capitalismo que promovem continuidade do próprio sistema e que permitem ser que seja assim denominado.

Cada um ao seu modo, ao analisarem o modo de produção capitalista, Ianni (1992) e Harvey (1989) apontam sua natureza eminentemente contraditória tanto em seus aspectos econômicos, sociais e políticos. O primeiro aponta que o capitalismo move-se em um eterno processo de integração e expansão na medida em que este processo “em escala mundial implica simultaneamente concentração e centralização do capital, também em escala mundial” (IANNI, 1992, p. 54).

Harvey (1989) acrescenta um outro conjunto de movimentos que revela as contradições desse sistema econômico resultando em uma tensão constante que implica concomitantemente “monopólio e competição, centralização e descentralização de poder econômico” (p. 150).

De acordo com Harvey (1989) a orientação para o crescimento é um dos principais elementos invariantes deste sistema econômico, ao considerar que este sistema econômico “tem de preparar o terreno para a expansão do produto e um crescimento em valores reais.... Pouco importam as consequências sociais, políticas, geopolíticas ou ecológicas... um dos pilares da ideologia capitalista é que o crescimento é tanto inevitável como bom” . (p.166).

A segunda afirmação apresentada pelo autor aponta que o crescimento econômico se apoia na exploração do trabalho vivo no processo produtivo. Sua conclusão é que o controle do trabalho é fundamental para o lucro capitalista, o que tem como consequência que a luta de classes pelo controle do trabalho e pelo salário de mercado é crucial para o encaminhamento da expansão desse sistema.

Harvey (1989) reitera que o sistema capitalista tem uma natureza tecnológica e organizacional dinâmica e “que isso decorre em parte das leis coercitivas, que impelem os capitalistas individuais a inovações em sua busca do lucro” (p.169), mas ocorre também em virtude das transformações organizacionais e tecnológicas.

A análise de David Harvey (1989) se faz à luz da perspectiva da estrutura produtiva capitalista por meio de seus processos materiais e organizacionais. De acordo com o autor, o processo se deu, sobretudo, no campo material, enquanto os atores e/ou classes sociais parecem estar, de certo modo, ausentes ou passivos diante da reconfiguração econômica. Em sua análise, as classes sociais aparentemente apenas “sofrem” as consequências dos processos e das forças inerentes ao avanço produtivo do capitalismo e de suas contradições.

Na sua opinião a crise de 1973, por exemplo, se inseriu nesse contexto contraditório, na medida em que dinamizou a revolução tecnológica e reorientou o conjunto do sistema e, ao mesmo tempo, possibilitou a constituição e consolidação do modelo de especialização flexível.

Castells (1999) apresenta um argumento de certo modo semelhante ao de Harvey no tocante à continuidade do sistema capitalista. Considera que a organização em redes globais de capital, presente na atual conjuntura, assim como suas novas formas de gerenciamento e de produção, não representam, como alguns apregoam, o fim do capitalismo, mas um novo formato do mesmo sistema.

Destacando os aspectos tecnológicos para o entendimento da atual fase do capitalismo, Castells (1999) considera que as redes constituem o elemento original e inovador da economia global, funcionando como uma espécie de nova fonte de dinamização da economia capitalista. Daí a qualificação deste período como capitalismo informacional. Para o autor é a tecnologia que comanda a ampliação da produtividade e a expansão da globalização.

Para Santos (2001) a globalização deve ser entendida através da “unicidade da técnica, a convergência dos momentos, a cognoscibilidade do planeta e a existência de um motor único na história, representado pela mais valia globalizada”. (p. 24).

O autor destaca ainda a aceleração da inovação no campo tecnológico-científico como uma das principais marcas dos tempos atuais, mas considera também que este processo é marcado profundamente pela banalização da invenção que resulta no fim prematuro dos equipamentos e em uma sucessão alucinante de tecnologias. Este processo é verificável no segmento das telecomunicações e de informática, onde uma determinada tecnologia é substituída por outra a cada momento, tornando rapidamente obsoleta a anterior. (SANTOS, 1994).

Tavares e Melin (1998) também recusam considerar a globalização – em virtude da dificuldade de precisá-la – enquanto um fenômeno original e novo. Embora não desconsiderem os aspectos políticos, destacam os fatores econômicos e financeiros do processo de globalização. Os autores elaboram uma distinção entre a internacionalização do capital no segmento comercial e este processo no campo produtivo.

Consideram que enquanto a internacionalização do capital nos campos comercial e de crédito se originou juntamente com a expansão do mercantilismo “intra-europeu” e se expandiu rapidamente desde a formação do colonialismo no século XVI, sob a forma produtiva a internacionalização ocorreu apenas após a primeira revolução industrial, com a expansão das empresas inglesas no mundo e a instauração da divisão internacional do trabalho ditada pela Inglaterra, sob o domínio do padrão ouro-libra. A segunda revolução industrial se caracterizou pela intensificação do processo de internacionalização das grandes empresas (TAVARES e MELIN, 1998). Os autores acrescentam ainda que o processo de transnacionalização promovido a partir do pós-guerra ocorreu desvinculado da liberalização comercial.

Ianni (1992) destaca que o capitalismo desde a sua origem tenha um alcance mundial. A despeito das orientações teóricas diferenciadas de quem analisa este sistema econômico, há o consenso de que a história do capitalismo é a “história da mundialização, da globalização do mundo” (p.55). Contudo, o autor considera que este sistema econômico adquiriu novas características, sobretudo, a partir da Segunda Guerra Mundial “quando a emergência de estruturas mundiais de poder, decisão e influência anunciam a redefinição e o declínio do Estado-nação” (p. 23.).

Citando John Élson, Ianni (1992) aponta que a globalização tem como principais características “a internacionalização da produção, a globalização das finanças e seguros comerciais, mudança da divisão internacional do trabalho, o vasto movimento migratório do Sul para o Norte e a competição ambiental que acelera esses processos” (p. 23).

Para Ianni (1992) a globalização remonta aos primórdios do capitalismo, pois a sua essência é internacional, mas considera que foi a partir da Segunda Guerra Mundial que ocorreu a expansão de um amplo processo de mundialização de relações, processos e estruturas de dominação e apropriação onde todos os segmentos das sociedades foram alcançados pelas questões referentes aos processos da globalização.

Ianni (1992) aponta que o mundo passa por uma terceira fase cujo sistema capitalista assumiu uma esfera efetivamente global. Tal processo, embora não tenha eliminado a composição dos sistemas e blocos regionais, nem a formação econômica mundial entre países dominantes e dependentes a instância do Estado-nação, expressou o declínio dos Estados-nações.

Batista (1997) questiona a tão preconizada originalidade ou novidade da globalização, qualificando-a de uma "falsa novidade". Em sua concepção o fenômeno tem um forte componente ideológico e político que se caracteriza, sobretudo, no posicionamento de seus defensores de que não há alternativas à globalização.

Concordando com as teses de Hirst e Thompson (1996), Batista (1997) aponta que em determinados aspectos o quadro atual não é tão original quanto se tem propalado e de certo modo, o presente momento se assemelha ao cenário econômico entre os anos de 1870 e a Primeira Guerra Mundial.

O geógrafo brasileiro Milton Santos (2001) destaca que a globalização representa um momento ímpar do capitalismo e requer o reconhecimento e o uso de dois campos - o técnico e o político - que para serem entendidos exigem o reconhecimento de que estão intrinsecamente entrelaçados. O autor aponta que o processo histórico do capitalismo resulta do avanço tecnológico, mas acrescenta também das ações humanas que decidem e que asseguram um mercado denominado global.

Fernandes (1998) questiona a linha de argumentos dominantes acerca da globalização que asseveram que este fenômeno representaria um novo momento do capitalismo, que na atualidade estaria havendo uma nova transferência do grande capital dos Estados e economias nacionais e que, conseqüentemente, este processo estaria levando a criação e a consolidação de uma cultura mundializada.

O autor destaca que o capitalismo é secularmente internacional desde os seus primórdios, "desde suas primeiras formas comerciais, manufatureiras e bancárias nas cidades do norte da Itália no século 15" (1998, p.15).

Fernandes (1998) acrescenta que historicamente "as economias capitalistas nunca ficaram restritas aos seus respectivos espaços nacionais" (1998, p.16). Por fim, embora assevere que o sistema financeiro represente a "faceta mais avançada do processo de globalização econômica está muito longe de constituir um mercado global único". O autor revela a importância da territorialidade que "continua havendo uma forte (e crescente) correlação entre poupança e investimento doméstico no mundo, o que revela que a "territorialidade" continua sendo um critério fundamental para decisões de investimento" (1998, p. 17).

Reforçando a função da tecnologia na atual conjuntura econômica, Chauí (1999) destaca que a ciência e a tecnologia deixaram de ser apenas um suporte para a acumulação capitalista, e tornaram-se forças produtivas.

Uma questão central acerca da globalização diz respeito às funções exercidas pelos Estados. Neste campo há as abordagens que constatarem a com uma redução do seu papel, enquanto outros encaminhamentos enfatizam que há na realidade redefinição das suas funções.

Para efeitos analíticos é pertinente fazer uma distinção entre Estado e Estados-nacionais porque há uma diferenciação de escala, na medida em que a discussão das funções da primeira instância diz respeito ao seu papel no interior de cada país, enquanto o debate em torno dos Estados-nacionais é referente ao seu papel no âmbito global.

Enfatizando um papel relevante dos Estados nacionais na atual conjuntura, Sassen (1999), destaca que a economia se processa e se materializa dentro e fora dos territórios nacionais; assim, algumas decisões importantes no campo institucional e econômico são tomadas no interior dos Estados nacionais.

Embora Sassen (1998) reconheça a existência de um sistema econômico internacional há muitos séculos, aponta que a presente conjuntura traz novas características, dentre elas a ocorrência de uma redefinição do Estado nos espaços nacionais.

Para Sassen (1998) a denominada economia global é caracterizada pela existência de espaços transnacionais em territórios nacionais. As cidades de Nova York, Tóquio, Londres, São Paulo, Hong Kong, Toronto, Miami, Sidney transformaram-se em 'espaços' transnacionais. Uma das principais características de tais espaços é que passaram a se identificar mais entre si do que com os ambientes econômico regional e nacional imediatos em que estão inseridas.

Tal característica, portanto, é distinta da fase econômica anterior, surgida no pós-guerra, na qual os governos detinham um papel central na regulamentação do comércio, nos investimentos e mercados financeiros.

Contudo, Sassen (1998) alerta que isso não quer dizer que, no cenário da globalização, o lugar tenha perdido sua importância, pois se, de um lado, houve a dispersão das atividades econômicas, por outro lado, "surgiram novas formas de centralização territorial, relativas ao gerenciamento no nível dos altos escalões e ao controle das operações". As ações econômicas e financeiras no mundo globalizado exigem a existências de lugares. Do mesmo modo, a tecnologia da informação requer a existência de uma infraestrutura que "contenha nós estratégicos, como uma hiperconcentração de determinados meios" (SASSEN, 1998, p. 13).

Sassen (1998) utiliza o conceito de economia global para tratar do atual momento e constata que este termo ganhou força tanto nos meios de comunicação como no cenário político mundial; contudo, questiona as visões que associam a nova economia apenas à transferência imediata de recursos financeiros por todo o mundo e pela "economia da informação". Tais abordagens tenderiam a exagerar a dimensão da "neutralização da distância através da telemática", desconsiderando, assim, a importância real do espaço das atividades e da infraestrutura para a ocorrência do fenômeno da globalização.

De acordo com Santos (1994) e Muzio (1999) diante da nova racionalidade baseada na globalização, o Estado tende a ser impotente, pois "tudo é disposto para que os fluxos hegemônicos corram livremente, destruindo os demais fluxos. Por isso, também, o Estado deve ser enfraquecido para deixar campo livre à ação soberana do mercado" (p.34). Destacam ainda a redução da capacidade econômica do Estado em função da globalização se exemplifica no questionamento da legitimidade do Estado em cobrar os impostos aos indivíduos e às empresas. Esse processo tem resultado na dependência do Estado em relação aos mercados de capitais e na perda da capacidade de agir com autonomia e de legitimidade. Todo este processo de refluxo do Estado vem acompanhado da emergência e engrandecimento das instituições globais como são os casos do OMC, FMI, Banco Mundial, como órgãos reguladores da vida econômica (MUZIO, 1999).

Além da referida característica, Santos (1994) destaca que o novo cenário está pautado na mundialização do espaço, de que é uma das principais expressões da mudança "dos territórios nacionais em espaços nacionais da economia internacional" (p. 50).

Tavares e Melin (1998) constatam que a globalização tem interferido no grau de autonomia dos Estados nacionais no que diz respeito à formulação de suas políticas. Mas os objetivos dos programas de desregulamentação e de privatização - como demonstra o último relatório da UNCTAD (United on Nations Conference on Trade and Development) não foram reduzir o papel do Estado e redirecionar suas funções para a área social. Na verdade, a privatização ocorreu com a finalidade de beneficiar apenas determinados grupos econômicos, "resultando numa maior concentração monopolista da riqueza, sobretudo financeira". As definições feitas no referido relatório sobre os conceitos de "regressão" e "falência do Estado" ajudam a entender as consequências dessas políticas.

Se partirmos do princípio de que a globalização se revela em um conjunto de políticas que atendem o interesse de um país dominante que passa exercer um papel hegemônico em relação aos demais países, fica claro que todo o avanço da hegemonia dos EUA - avanço da "ordem unipolar" – resulta consequentemente na perda de autonomia da maioria dos Estados nacionais. Consideram, contudo, que o possível "retrocesso ou deficiência do Estado" não deve ser entendido como o desaparecimento das suas funções.

Na realidade, a globalização é caracterizada pela "concorrência predatória e de especulação patrimonialista" tanto entre empresas como entre Estados, que só podem ser controladas através do fortalecimento e de novas formas de proteção econômica e social que continuaram a ser uma importante principal instância decisória na política internacional. A reestruturação legal e a inovação tecnológica favoreceram a formação de um mercado financeiro unificado, porém não necessariamente homogêneo, na medida em que este mercado financeiro é controlado pelas nações mais ricas e, sobretudo, pelos EUA. (TAVARES E MELIN, 1998; BOURDIEU, 1998).

Tavares e Melin (1998) destacam ainda que as relações entre o poder político dos Estados e o desenvolvimento internacional do capitalismo foram sempre conflituosas, mas também e igualmente complementares.

Apontam que carecem de fundamento as abordagens que consideram que a crise da maioria dos Estados periféricos decorre do fato da perda de soberania frente ao poder das empresas multinacionais e do mercado financeiros ou das grandes potências. Na realidade apontam que os Estados nacionais não tiveram retirado a sua capacidade de propor políticas alternativas, mas a globalização redefiniu as suas funções e o seu papel na hierarquia global.

Ianni (1992) constata que a redefinição das funções do Estado vai transformá-lo como mero instrumento de expansão do capital em nível mundial, em prejuízo de sua função original de proteção das economias nacionais.

Corroborando as teses acima, Bourdieu (1998) constata que todo esse processo tem resultando no fato dos estados-nacionais estarem muito mais vulneráveis à especulação financeira, sobretudo, os países que estão sob o domínio de um governo de esquerda.

De acordo com Chauí (1999) a transnacionalização da economia reduziu o papel do Estado nacional e reconfigurou as formas tradicionais de imperialismo, resultando no crescimento do papel dos organismos financeiros como são os casos do FMI e do Banco Mundial, que são principais órgãos defensores das políticas de estabilidade econômica e de corte do déficit público.

Uma das principais caracterizações da globalização é a sua crescente financeirização. Tal consideração está presente nas mais variadas concepções acerca do fenômeno. Os principais autores que defendem este argumento são Harvey (1989), Castells (1999), Chauí (1998), Giddens, Muzio, (1998), Bauman (1996) e Tavares e Melin (1998).

Embora Harvey (1989) enfatize os aspectos estruturais do capitalismo, aponta que em virtude de seus aspectos dinâmicos, este sistema econômico traz à tona aspectos inovadores. Uma das principais novidades da presente conjuntura do modelo econômico capitalista é a sua crescente financeirização.

Castells (1999) também enfatiza que a novidade da atual formação econômica se expressa em uma estrutura global baseada na lógica do tempo real e na ampla presença de uma rede de fluxos financeiros. Este último item – ou seja, a expansão dos mercados financeiros é a marca da conjuntura econômica.

Para Bauman (1996) a globalização é um fenômeno econômico recente caracterizado pela internacionalização dos mercados financeiros, ampliação do comércio entre os países e expansão das empresas transnacionais. Para este autor, o atual momento também é caracterizado pela ampliação da importância dos agentes econômicos individuais e de suas decisões, em detrimento das ações do Estado, sobretudo, no que diz respeito aos investimentos a serem aplicados (SCHERER, 1997).

Giddens (1998) também constata que há uma mudança extremamente importante na atual conjuntura que é a ampliação do papel dos mercados financeiros, que operam cada vez mais em tempo real.

*Mais de um trilhão de dólares por dia são girados em transações de câmbio monetário. A proporção das trocas financeiras em relação ao comércio cresceu por um fator de cinco ao longo dos últimos quinze anos. O "capital desconexo" – dinheiro institucionalmente administrado – aumentou em 1.100% numa escala mundial desde 1970 em proporção com outras formas de capital (p. 40)*

Para Tavares e Melin (1998) a conjugação entre a globalização financeira e a transnacionalização produtiva é uma tendência recente que ganhou força a partir das políticas de desregulamentação cambial, não podendo ser atribuída a uma suposta expansão natural do mercado.

Do ponto de vista da operação dos mercados, o presente modelo implica que todas as decisões relevantes que se referem à alocação do investimento direto estrangeiro sejam tomadas por um pequeno número de empresas e bancos multinacionais. Os autores destacam ainda que o único papel deixado aos governos dos países periféricos foi o de tornarem-se receptores de capitais especulativos de padrões de consumo e culturas globais, consumidores de tecnologia que não controlam e nem tampouco produzem.

Para os autores, a nova ordem global tem garantindo aos EUA uma série de vantagens, sobretudo através dos programas de desregulamentação do mercado. Acrescentam que todo processo de predomínio dos EUA na economia mundial decorreu não só do peso que a moeda norte-americana adquiriu nos últimos anos, mas também do seu poderio militar.

Sassen (1998) enfatiza que, na atual conjuntura global, as empresas multinacionais e os mercados financeiros ganharam um novo status.

*(...) as corporações multinacionais tornaram-se ainda mais fundamentais para a organização mundial da economia, e os novos mercados globais ou aqueles que muito expandiram constituem, na atualidade, um elemento importante do quadro institucional... Os mercados financeiros globais também despontaram como outra instituição fundamental para a organização da economia mundial. O papel essencial dos mercados nas finanças internacionais, um componente-chave da economia mundial na atualidade, foi em parte suscitado pela chamada crise bancária do Terceiro Mundo, declarada formalmente em 1982 (SASSEN, 1998, p. 32).*

Chauí (1999) também corrobora que uma das principais características da presente conjuntura é o crescimento do papel do capital financeiro. Essa característica, segundo Chauí, se revela de maneira concreta na medida em que revela que "em um dia, a bolsa de valores de NY ou de Londres é capaz de negociar montantes de dinheiros equivalentes ao PIB anual do Brasil ou da Argentina" (p. 30).

Os organismos multilaterais também têm buscado construir uma teorização acerca da globalização e as questões econômicas e financeiras são constantemente utilizadas para a categorização do fenômeno.

De acordo com o Banco Mundial (2003) a globalização se traduz pela "crescente integração entre economias e sociedades em todo o mundo" e envolve aspectos ligados às comunicações, transportes, economia, finanças, cultura, meio ambiente e remete a uma discussão acerca da pobreza/desigualdade. Em tese apontam que a "globalização reduz a pobreza", isso parece significar que o desenvolvimento econômico como o fato principal para redução da desigualdade social.

Na realidade, as considerações do Banco Mundial (2003) são amplamente favoráveis aos movimentos da globalização. Por exemplo, tais observações podem ser vistas quando esta agência multilateral busca defender a tese que os países em desenvolvimento devem ampliar o acesso aos mercados dos países ricos. Para isso destacam que estes últimos devem reduzir os níveis de protecionismo de suas economias. Consideram igualmente que a globalização em princípio pode ser um fator de redução de desigualdade econômica e social entre as nações.

## GLOBALIZAÇÃO: IDEOLOGIA, SOCIEDADE E CULTURA

Chesnais (1996) aponta que o conceito de globalização teve origem no início da década de 80, nas faculdades de Administração de Empresas dos EUA (Harvard, Columbia e Stanford). Este conceito foi igualmente popularizado para o âmbito mundial através dos processos midiáticos presentes na imprensa financeira anglo-saxã. Um dos principais discursos presentes tem sido justamente apresentar o mundo globalizado como sendo “sem fronteiras” e as empresas “sem nacionalidades” (SCHERER, 1997, p. 115).

Destacando os aspectos eminentemente políticos, Ignácio Ramonet (1998) a globalização constitui uma nova fase histórica iniciada com a queda do Muro de Berlim em 1989 e do fim da URSS em 1991. Este processo tem interferido em conceitos-chaves que haviam se constituído com o Iluminismo como as idéias de Estado-nação, soberania e cidadania.

Numa tentativa de sistematizar e classificar o conceito de globalização, Fernandes (1998) aponta que embora as análises acerca da formação do sistema capitalista já incorporassem a perspectiva global desde o final do século XVII e estavam presentes nas abordagens de Karl Marx e Adam Smith, aponta também que o termo é relativamente recente.

Giddens (1998) além da consideração que palavra globalização é relativamente nova aponta que o tema é polêmico e controverso, resultando em pelo menos duas concepções – uma contrária e outra francamente favorável - acerca do fenômeno.

A visão positiva da globalização – de acordo com o autor - está presente nos argumentos de autores como Kenichi Ohmae que aponta que “vivemos agora num mundo sem fronteiras, em que o Estado-nação se tornou uma ‘ficção’ e em que os políticos perderam todo o seu poder efetivo” (GIDDENS, 1998, p. 39).

Giddens (1998) cita Paul Hirst e Graham Thompson como representantes dos que questionam as abordagens que enfatizam o que seria a originalidade da globalização como um processo que tende à dissolução das “culturas, economias e fronteiras nacionais” (p.13).

O referido autor não concorda com as considerações de Hirst e Thompson quando apontam que maior parte do comércio continua regional, como por exemplo, os países da União Européia comerciam basicamente entre si mesmos. Para os autores, o avanço do comércio dentro de diferentes blocos econômicos e entre eles levou à sociedade atual de volta ao final do século XIX quando o mundo vivia sob a égide de uma economia liberalizada.

O sociólogo inglês também questiona tais abordagens, ao considerar que as economias nacionais eram mais fechadas há 50 anos. Sendo a globalização, portanto, uma realidade concreta e efetiva e não apenas algo abstrato pertencente apenas ao plano das idéias.

Boaventura Santos (2002) acrescenta, contudo, que a globalização é um conceito que apresenta dificuldades em sua própria definição, pois “estamos perante processos de mudança altamente contraditórios e desiguais, variáveis na sua intensidade e até na sua direção” (p. 11).

O sociólogo português aponta que os primeiros pensadores a identificar o surgimento de uma nova divisão internacional do trabalho calcada na globalização da produção foram Froebel, Heinrichs e Kreye (1980), segundo os quais as principais características deste sistema seriam as seguintes:

*Economia dominada pelo sistema financeiro e pelo investimento à escala global; processos de produção flexíveis e multilocais; baixos custos de transporte; revolução nas tecnologias de informação e de comunicação; desregulação das economias nacionais; preeminência das agências multilaterais... (p. 29)*

De acordo com o autor, dos referidos fatos estaria emergindo no presente momento três espécies transnacionais de capitalismo. A primeira seria a norte-americana, que englobaria Canadá e América Latina; a japonesa que estaria associada aos chamados Tigres Asiáticos e, por fim, a européia, tendo como base a União Européia e as relações desta com o Leste Europeu e com o norte da África (BOAVENTURA, SANTOS, 2002).

Destacando os planos políticos e ideológicos, Ferrer (1997) ao analisar o fenômeno da globalização, revela uma série de assertivas “enganosas” em determinados argumentos que estão presentes tanto no ambiente político decisório quanto no cenário acadêmico. As principais teses são as que apontam que a globalização é um fenômeno que não tem precedentes históricos, resultando na perda estratégica do espaço nacional e que a completa desregulamentação dos mercados é o único modelo possível, pois a mão invisível do mercado garante o bem-estar, distribuindo equitativamente os resultados do avanço tecnológico. Para o autor a globalização ocorre há pelo menos cinco séculos, o Estado-Nação é ainda uma instância relevante para a economia mundial e o mercado está ampliando os níveis de desigualdade.

No campo ideológico, tais visões são reforçadas pelo sistema informação, que enfatizam a tendência do mundo se constituir em uma aldeia global através do tempo e do espaço contraídos, possibilitando, assim, uma pretensa homogeneização e a uniformidade dos valores e práticas sociais (SANTOS, 2001; BOAVENTURA, 2002, RAMONET, 1998).

Santos (2001) destaca, contudo, que a ideologia globalizadora tem seus efeitos perversos, ao ampliar os níveis de desigualdade, sobretudo, em virtude da expansão dos processos competitivos. O autor aponta que para fazer frente à globalização como fábula ou a globalização perversa, as sociedades devem buscar de uma globalização “mais humana”. (SANTOS, 2001).

Santos (2001) também constata uma determinada originalidade positiva na presente conjuntura, possibilitando “a emergência de uma nova história. O primeiro desses fenômenos é a enorme mistura de raças, culturas gostos em todos os continentes... um outro... é a produção de uma população aglomerada em áreas cada vez menores” (p. 20), resultando em uma “verdadeira sociodiversidade, historicamente muito mais significativa que a biodiversidade” (p. 21).

As abordagens de Featherstone (1994) e de Robertson (1994) se incluem nos estudos que vão enfatizar os efeitos culturais da globalização. O primeiro autor destaca que a globalização tende a incrementar de modo cada vez mais rápido um processo de uniformização e difusão de hábitos e convenções e informação. Apresenta como exemplos as competições esportivas e a generalização de conceitos padronizados de cidadania em nível mundial. Todo este processo resultaria no que se pode denominar de cultura global (SCHERER, 1997).

Consideração semelhante apresenta Robertson ao apontar que culturalmente a sociedade atual estaria mais unificada do que há meio século, embora não concorde que se possa denominar a atual realidade de global, pois a “união não se confunde com a integração simples das partes” (SCHERER, 1997, p. 114). Por esta perspectiva, a globalização caminha com dois processos concomitantes, produz de um lado a homogeneização e, de outro, a diversidade (BOAVENTURA SANTOS, 2001).

Enquanto Ramonet (1998) enfatiza o fato de que a globalização tende, sobretudo, a homogeneizar culturalmente o mundo através da grande mídia, da televisão e da publicidade norte-americana, acelerando, assim, a cultura de massa.

Embora não desconsidere a dimensão econômico-financeira, Boaventura Santos (2002) busca uma definição mais próxima dos âmbitos sociais, políticos e culturais, pois considera que aquilo que se define por globalização é um conjunto diferenciado de relações sociais, sendo, portanto, mais coerente falar em diversos tipos de globalização e não encará-la como um fenômeno único e monolítico.

Para Boaventura Santos (2002), esta definição acerca da globalização gera algumas implicações bastante específicas, entre elas a dinâmica global-local. De um lado não considera que “existe uma globalização genuína”, e por outro que este processo pressupõe em termos analíticos, na realidade, a localização.

Boaventura Santos (2002) exemplifica este processo através da disseminação do inglês como língua global que resultou na “localização” de outras línguas potencialmente globais, como foi o caso do francês. Tudo isso significou que considerar a identificação da globalização requer que sejam reconhecidos também os processos de realocização.

O referido sociólogo considera pertinente distinguir a globalização de cima-para-baixo e/ou hegemônica e globalização de baixo-para-cima e/ou contra-hegemônica. O localismo globalizado e globalismo localizado referem-se à globalização hegemônica; enquanto o cosmopolitismo e patrimônio comum da humanidade são globalizações de baixo-para-cima.

Boaventura Santos (2002) percebe a globalização como um fenômeno aliado do neoliberalismo, sendo este último entendido como uma ideologia delineada pelo discurso neoliberal. Os três princípios básicos são a minimização das ações do estado na economia, a criação dos novos direitos de propriedade e a subordinação das economias nacionais aos interesses do Banco Mundial, FMI e OMC.

Seguindo uma determinada corrente analítica, Boaventura Santos (2002), desfecha um questionamento acerca das abordagens que apontam a globalização “como um fenômeno linear, monolítico e inequívoco” obscurecendo, mais do que esclarecendo o funcionamento deste sistema. Tais abordagens apontam que não há alternativas à globalização e tendem a perceber o fenômeno como tendo um forte impacto integralizador e homogeneizador do mundo.

Por fim, Boaventura Santos (2002) sustenta que ambas teses vêm perdendo credibilidade em virtude da ampliação dos questionamentos sociais e políticos acerca dos efeitos globalização e dos conflitos que decorrem desse processo.

Fiori (2001) vai apontar que a partir de 1994 se começou a denominar de “nova economia” uma espécie de uma realidade que se dizia nova e original. Em 1995, os países ricos oficializaram esta nova economia por meio da noção de “sociedade global da informação”. Esta ideia incluía o relacionamento das empresas via Internet e todo o aparato associado à informática e às telecomunicações. Para os adeptos dessa concepção a nova economia não reduziria a lucratividade e a possibilidades de novos negócios teria uma expansão sem fim.

O autor acrescenta que estas considerações são apenas parcialmente verdadeiras. De um lado, afirma não se pode negar, por exemplo, que as novas tecnologias tem garantido economias de escala crescentes e aumentos contínuos da produtividade; mas, por outro esse processo ocorreu também em outros contextos históricos como foram os casos do advento de outras tecnologias como foram os casos do telégrafo, rádio, telefone e TV. Acrescenta, ainda, que a Internet só pode ser virtual na medida em que se tenha a mercadoria.

Para Bourdieu (1998) os chamados processos de globalização devem estar associados à ascensão do ordenamento neoliberal. Este processo veio acompanhado de um componente ideológico extremamente forte e muito resistente a críticas e questionamentos.

Na opinião do autor, ao contrário do que se tem propalado, a globalização não representaria a homegeneização do mundo, mas a expansão do domínio de determinados países sobre as demais economias nacionais. Tal processo tem tido como consequência uma reconfiguração parcial da divisão do trabalho internacional, afetando não só os países do Terceiro mundo, mas também os trabalhadores europeus através da transferência de capitais e empresas para os países de mão de obra barata. Esse mercado global tende a diminuir o grau de autonomia dos mercados do capital nacional e a reduzir o poder decisório dos Estados nacionais no que diz respeito tanto às taxas de câmbio quanto aos juros (BOURDIEU, 1998; FIORI, 2001).

Reforçando os aspectos políticos e ideológicos, Bourdieu (2001) e Fiori (2001) apontam que a globalização não é nem um puro resultado da evolução técnica ou nem da evolução natural da economia, mas o resultado de uma política implementada por uma série de agentes, instituições e organizações cujo principal objetivo tem sido a liberalização do comércio e o fim de todas as regulações nacionais que barram os investimentos empresariais (p. 101).

O denominado 'mercado mundial' – tal como havia sido o mercado nacional - é o resultado de uma política mais ou menos conscientemente acordada, cujo intuito é criar “as condições da dominação confrontando brutalmente agentes e empresas até então encerrados nos limites nacionais com a concorrência de forças produtivas e modos de produção mais eficientes e poderosos” (BOURDIEU, 2001, p.101).

Na realidade, embora Bourdieu (2000) não despreze os reais movimentos econômicos que permitem identificar uma nova faceta do sistema capitalista, a globalização tem em si um forte componente ideológico e doutrinário. Destaca que a categoria pertence a um conjunto de outras tantas, tais como flexibilidade, governabilidade, empregabilidade e exclusão. Estas categorias têm substituído outras tantas como classe, capitalismo, exploração, dominação e desigualdade. Para Bourdieu (2000) esse processo é produto de uma espécie de imperialismo simbólico.

Corroborando ainda as teses que apontam a globalização como tendo um forte componente ideológico, Bourdieu (2000) considera que esta não se traduz em uma nova fase do capitalismo, mas “uma retórica invocada pelos governos para justificar sua submissão voluntária aos mercados financeiros”. Nesse sentido, para o autor a desindustrialização e a ampliação das desigualdades sociais não são resultado do “crescimento das trocas externas”, mas, sim, consequências de efetivas decisões internas por parte das classes dominantes da cada país.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A globalização quer entendida enquanto um fundamento fortemente ideológico ou como um processo real e econômico tem sido debatida entre as mais diversas matrizes teóricas e nos mais variados campos acadêmicos.

O debate acerca da globalização, além da discussão acerca de uma possível originalidade do processo, vem permeado por outro conjunto de questões que envolvem desde a força motriz do fenômeno – se tecnológica ou ideológica – até as discussões acerca das suas principais características e influências que dizem respeito ao papel dos Estados, à financeirização do capitalismo e aos seus reflexos sociais e culturais.

Como foi visto no presente estudo, na realidade, o conceito de globalização é bastante complexo e de difícil sistematização. Existe um permanente conflito entre, de um lado, as abordagens que apontam o fenômeno como um mito, isto é, como se constituindo enquanto ideologia e, de outro, as que priorizam analiticamente o processo real e efetivo de transformações nas esferas produtiva e tecnológica. Em favor desta última perspectiva há os que consideram a globalização, um momento de continuidade da modernidade, enquanto outros para os quais os traços originais são tanto e tão relevantes que, se teria, inaugurado um novo período histórico que irão denominar de pós-modernidade.

Outra razão que explica a dificuldade do debate, acerca da globalização é o fato de ser um termo que está presente tanto no campo social mais amplo, como nas estritas esferas acadêmicas, ao mesmo tempo em que, em função dos embates políticos, assume uma conotação ora positiva, ora negativa.

Em um sentido amplo, os autores que foram apresentados ao longo do texto consideram que o referido fenômeno deve ser compreendido em seus aspectos econômicos, tecnológicos, culturais e políticos-ideológicos, comportando, portanto, uma diversidade de nuances e de interfaces.

Sobre as abordagens que enfatizam os efeitos culturais da globalização podem ser destacados os estudos acerca das consequências que a globalização teria na constituição e promoção de uma cultura considerada global; enquanto outras abordagens reconhecem que no campo cultural existe todo um conjunto de ações que sinalizam uma tendência à “localização” e a supremacia dos efeitos regionais.

As análises que privilegiam os fundamentos políticos e ideológicos tendem a associar o processo de globalização ao ideário neoliberal. Os autores destacam que o fenômeno comporta todo um conjunto de ideias e saberes que foram produzidos nos meios acadêmicos, empresariais e midiáticos como legitimadores para consolidação do modelo neoliberal.

As abordagens de Pierre Bourdieu e de Boaventura Santos parecem representar bastante tal perspectiva na medida em que consideram que a globalização não é nem resultado exclusivo da inovação tecnológica, nem responde a uma evolução natural da economia, resultando, antes de qualquer coisa, de políticas implementadas por determinados agentes e instituições cujos objetivos centrais são a liberalização do comércio, a decomposição do Estado republicano, o desmonte dos direitos sociais e do trabalho e a homogeneização dos espaços econômico-culturais.

Alguns consensos parecem emergir da investigação da literatura em torno do tema em questão. De um lado, a ideia de que uma das características centrais do mundo globalizado é o intenso processo de financeirização do capitalismo. Outra convergência importante é a de que, sobretudo para efeito de análise o fenômeno da globalização não pode ser visto como que dissociando os aspectos ideológicos e políticos dos campos tecnológicos ou econômicos.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. O balanço do neoliberalismo. In Boron, Atílio e Sader, Emir. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. Mitos da “globalização”. In Estudos Avançados. São Paulo, v. 12, nº 32, 1998.

BAURGARTEM, Maíra. Reestruturação Produtiva e Industrial. In Cattani, David A. Dicionário crítico sobre trabalho e tecnologia. 4.ed. Petrópolis : Vozes; Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2002.

BOURDIEU, Pierre. Contra-fogos: táticas para conter a invasão neoliberal. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

\_\_\_\_\_. Contra-fogos 2: por um movimento social europeu. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

\_\_\_\_\_. Jornal Em tempo, 2000. (s/d)

\_\_\_\_\_. O poder simbólico. Lisboa/Rio de Janeiro: Difel/Bertrand, 1989.

CANO, Wilson. América Latina: do desenvolvimentismo ao neoliberalismo. In Fiori, José Luís. Estado e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis: Vozes, 1999.

CASTELLS, Manuel. Mudança tecnológica, reestruturação econômica e nova divisão espacial do trabalho. Espaço e Debates. Revista de Estudos Regionais e Urbanos, ano VI, n. 17, NERU, São Paulo, 1986.

\_\_\_\_\_. A Sociedade em Rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura v.1, São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHAUÍ, Marilena. Ideologia neoliberal e universidade. In Oliveira, Francisco e Paoli, Maria Célia. Os sentidos da democracia: políticas de dissenso e a hegemonia global. Petrópolis: Vozes, Brasília: NEDIC, 1999.

CHESSAIS, François. A mundialização do capital. São Paulo: Xamã Editora, 1996.

FEARTHESTONE Mike. Cultura global: introdução. Feathestone, Mike. Cultura Global: nacionalismo, globalização e modernidade. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 7-21.

FEARTHESTONE, Mike. Localismo, globalismo e identidade cultural. Sociedade e Estado, Brasília, Volume XI, nº 1, p. 9-42, janeiro-julho, 1996.

FERRER, Aldo. Development and underdevelopment in a globalized world: Latin American dilemmas / Aldo Ferrer. - p. 178-185. In: Economic and social development into the XXI Century / Ed. by Louis Emmerij. - (Washington: Inter-American Development Bank, 1997).

FIORI, José Luís. Em busca do dissenso perdido. Ensaios críticos sobre a festejada crítica. Rio de Janeiro: Insigth Editora1, 1995.

FIORI, José Luís (org). Estado e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis: Vozes, 1999.

\_\_\_\_\_. 60 Lições dos 90: Uma Década de neoliberalismo. Rio de Janeiro: Record. 2000

GIDDENS, Anthony. As conseqüências da modernidade. São Paulo: UNESP, 1993.

\_\_\_\_\_.A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2000.

HARVEY, David, Condição Pós-Moderna, Rio de Janeiro: Loyola, 1992.

\_\_\_\_\_. Los limites del capitalismo y la teoria marxista. México, Fondo de Cultura Econômica, 1990.

IANNI, Octávio. A Sociedade Global, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

\_\_\_\_\_. Teorias da globalização, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

OLIVEIRA, Márcio Piñon de Oliveira. América Latina: legado sócioespacial e globalização. In HAESBAERT, Rogério: Globalização e fragmentação no mundo contemporâneo. Niterói: EDUFF, 1998.

OLIVEIRA, Francisco de. Elegia para uma re (li) gião. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

ORTIZ, Renato. Anotações sobre a mundialização e a questão nacional. Sociedade e Estado, vol. XI, nº 1, p. 43-56, janeiro-junho, 1996.

PAULANI, Leda. Modernidade e discurso econômico. São Paulo: Boitempo, 2005.

PEREIRA FILHO, José Eduardo. A Reforma do Estado e política de telecomunicações: o impacto das mudanças recentes sobre a EMBRATEL. Dissertação de mestrado em Ciência Política. UFF/PPGACP, Niterói, 1997.

RAMONET, Ignácio. O pensamento único e os regimes globalitários. In Fiori, José Luís et all. Globalização: o fato e o mito. Rio de Janeiro: Eduerj, 1998.

ROBERTSON, Roland. Mapeamento da condição global. In Feathestone, Mike. Cultura Global: nacionalismo, globalização e modernidade. Petrópolis: Vozes, 1994.

SANTOS, Boaventura Sousa (org), A globalização e as ciências sociais. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza. Reinventar a democracia: entre o entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In Oliveira, Francisco e Paoli, Maria Célia. Os sentidos da democracia: políticas de dissenso e a hegemonia global. Petrópolis: Vozes, Brasília: NEDIC, 1999.

\_\_\_\_\_. Pelas mãos de Alice: o social e a política na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1997.

SANTOS, Milton. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

\_\_\_\_\_. Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec 1994.

\_\_\_\_\_. e SILVEIRA, Maria Laura. O Brasil: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SANTOS, Teotônio dos. Do terror à esperança: auge e declínio do neoliberalismo. Aparecida. SP: Idéias & Letras, 2004.

SASSEN, Saskia. Território e territorialidade na economia global. In Barroso, João Rodrigues, Globalização e Identidade Nacional. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

\_\_\_\_\_. The global city: New York, London, Tokyo. New Jersey: Princeton University Press, 1991.

TAVARES, Maria Conceição e FIORI, José Luís (orgs). Desajuste global e modernização conservadora. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

TAVARES Maria Conceição e MELIN Luiz Eduardo. Mitos globais e fatos regionais: a nova desordem internacional. In Fiori, José Luis et al. Globalização: o fato e o mito. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 1998.

VIZENTINI, PAULO G. F. A "globalização" e os impasses do neoliberalismo. In Carrion, Raul K. M., Vizen-tini, G. F. Paulo (orgs). Globalização, neoliberalismo, privatizações: quem decide este jogo? Porto Alegre: editora Universidade/ UFRGS, 1998.

## DOCUMENTOS

BANCO MUNDIAL, Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, 1998/1999. Ciência e Tecnologia, Cap. 4.

BANCO MUNDIAL, Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, 1994. Infra-estrutura para o Desenvolvimento, 1994.

BANCO MUNDIAL, Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1996. Do plano ao Mercado. Washington, 1996.

BANCO MUNDIAL, Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1997, O Estado num mundo em transformação, Washington, 1997.

WORLD BANK, Annual Conference on Development Economics, 1993.

**FERNANDO GALVAO DE ANDREA FERREIRA**

**SERGIO DE ANDREA FERREIRA**

### **RESUMO**

O presente trabalho procura demonstrar que o ensino da temática do Direito Administrativo Social mostra-se como elemento importante no processo formativo de educação para a cidadania.

**Palavras-Chave:** Direito Administrativo Social, Educação, Cidadania

### **ABSTRACT**

This paper demonstrates that the teaching of the subject of Social Administrative Law shows up as an important element in the training of education for citizenship.

**Keywords:** Administrative Law Social Education, Citizenship

## Reflexões sobre natureza humana, educação e cidadania

Falar em educação é falar do ser humano, na dimensão de sua dignidade, que é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (Const. Fed., art. 1º, III).

Dizemos isso, invocando a noção de educação em seu sentido mais abrangente, isto é, para além de seu uso habitual, mais estrito, diretamente ligado à escolarização, ao ensino, consistente no processo de transmissão de conhecimentos, visando à aprendizagem do aluno.

T

al distinção encontra amparo no disposto no art. 1º da Lei de Diretrizes e Bases para Educação (lei nº 9394/96), que estabelece:

*“a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais”*

Refiro-me, pois, à educação (ex+ducere) como caminho para a constituição do homem como ser social, de acordo com a acepção clássica, que remonta ao pensamento grego.

Falo, em síntese, de educação, como processo que objetiva o ‘pleno desenvolvimento da pessoa’, a abranger o ‘preparo para o exercício da cidadania’, no exato sentido do previsto no art. 205 da Constituição Federal (direito público subjetivo).

Ora, é nesta linha que se encontra a noção de Paideia, que se coadunava, neste aspecto, com as definições, formuladas por Aristóteles, de homem como zoon politikon e zoon logon echon, isto é, conceitua homem como ser político, dotado de fala e pensamento.

O homem é, então, ser de linguagem. Não apenas no sentido de que é dotado da capacidade de fala, mas que se faz efetivamente pela linguagem.

Não é por acaso, que a linguagem se tornou, em nosso século, a questão central da filosofia, o que representou uma verdadeira ‘virada filosófica’ (linguistic turn), na medida em que significou uma nova maneira de se articular as perguntas fundamentais da filosofia, como bem observa Manfredo de Oliveira .

Nesta linha, Karl-Otto Apel afirma que a filosofia primeira não é mais a pesquisa sobre a natureza das coisas (ontologia) nem mesmo sobre os conceitos da consciência (teoria do conhecimento), mas a reflexão sobre a significação das expressões lingüísticas, como forma de superação da ingenuidade da metafísica clássica.

Por isso, o grande relevo da teoria da ação comunicativa, proposta por Jurgen Habermas , que parte da existência de uma natureza humana universal, mas, não como no iluminismo, em que esta era decifrada a partir de atributos do homem , em um estado pré-social (estado de natureza). Pensa-se o homem como ser dotado de linguagem (elemento que constitui a ordem social), qualidade que nos distingue dos símios superiores . Deste modo, a razão monológica iluminista transforma-se em razão intersubjetiva, que permite a justificação, mediante argumentos, das pretensões de validade invocadas.

Não há, pois, para esta teoria, distinção entre homem natural (pré-social) e homem social, já que o homem só se constitui, enquanto tal, em sociedade, a partir do reconhecimento de si no outro.

Habermas parte, então, da premissa de que o homem é socializado pela linguagem, que tem como tólos a intercompreensão.

Ao analisar a integração social a partir da linguagem, como já se disse, Habermas se vale da noção de agir comunicativo, como responsável pela constituição da sociedade, rejeitando a ficção do contrato social.

No estágio pós-metafísico, em que nos encontramos, onde o risco de dissenso é maior, face o desencantamento (Entzauberung) do mundo, a grande questão para Habermas é: como se dá a manutenção legítima da ordem social?

A isso se associa a anunciada morte de Deus, na modernidade, com o que desloca-se a questão da fé para a esfera privada. Podemos ainda acreditar em Deus, mas não podemos socialmente comungar nele. Por isso, a sociedade não pode mais fundamentar nele sua coesão.

Como bem sintetiza Leite Araújo, em trecho muito expressivo:

*" Enquanto partícipe engajado do projeto da modernidade, Habermas elabora sua teoria moral a partir da intuição básica de que esse campo deve necessariamente encontrar apoio racional num mundo desencantado. Não há mais lugar para um fundamento último da moralidade, seja de natureza metafísica, seja de natureza religiosa. Destarte, o decreto nietzschiano da "morte de Deus" está na origem da problemática moderna da filosofia moral, que é a de estabelecer princípios "racional" de orientação do agir humano. Dostoiévski, como seu famoso dito de que "se Deus não existisse tudo seria permitido", resumiu de forma lapidar a questão moderna da ciência do ethos, pois, a partir do momento em que as imagens religiosas de mundo começavam a cair em descrédito, urgia encontrar um novo fundamento para a ação moral, fundamento capaz de suplantar horizontes cosmológicos e teológicos norteadores do caráter obrigatório e absoluto das normas."*

Diante deste fato, pontua Michel Serres que, como antes era a religião que ligava os homens entre si, e estes a Deus (o oposto de religião é a ausência de ligação, ou como diz, a negligência, e não o ateísmo), o preço pago pela laicidade e a morte social de Deus é a perda do vínculo que nos une, impossibilitando, desse modo, a criação de uma comunidade. Foi o triunfo do individualismo, que nos transformou em bons consumidores, mas péssimos cidadãos (civitas).

Ora, a indagação neste ponto recai sobre tema, que tanta angústia traz aos que se interessam não só pelas ciências humanas, como filósofos, antropólogos e sociólogos, como também pelas chamadas ciências da vida (v.g. biólogos). A pergunta tout court é: O que nos faz humanos?

Neste campo, diria eu, quase de batalha, o embate é travado entre várias correntes, que reunidas formam rio caudaloso, de águas turvas e, que flui em direção à estuário ainda desconhecido, onde se espera encontrar um porto seguro.

Sobre o assunto, enfocando a questão especificamente do ponto de vista da biologia, onde se dá o célebre debate entre nature versus nurture, afirma Matt Ridley, renomado zoólogo:

*"A descoberta de como os genes realmente influenciam o comportamento humano, e como o comportamento humano influencia os genes, está prestes a remodelar completamente o debate. Não é mais uma questão de natureza versus criação, mas de natureza via criação/educação"*

E mais adiante completa:

*"Quanto mais revelamos sobre o genoma, mais os genes parecem ser vulneráveis à experiência".*

Estas conclusões parecem estar em consonância com o pensamento de autores, ligados à Pedagogia, como Piaget, Vygotsky e Wallon, que, na defesa de uma postura interacionista, afirmam que a inteligência humana somente se desenvolve no indivíduo em função de interações sociais, residindo o problema na identificação do modo pelo qual estas relações interferem em sua formação.

Em Vygotsky , por exemplo, é decisivo o estudo sobre a influência, tanto dos fatores biológicos quanto dos sociais, no desenvolvimento psicológico do indivíduo (planos genéticos de desenvolvimento: filogênese, ontogênese, sociogênese e microgênese).

A compreensão do desenvolvimento psicológico não pode ser buscada nas propriedades naturais do sistema nervoso, uma vez que o cérebro é um sistema aberto (plasticidade), cuja estrutura e modos de funcionamento são moldados ao longo da história da espécie e do indivíduo.

Para este pensador, o ser humano se constitui, enquanto tal, na sua relação social com o outro. A partir de uma base biológica (v.g. mecanismos cerebrais subjacentes aos processos mentais), as funções psicológicas superiores são constituídas, em sua relação com o mundo, mediada por instrumentos e símbolos, ao longo da história social do homem.

Instrumentos e símbolos construídos socialmente, e que definem os modos de funcionamento cerebral, que serão concretizados ao longo do desenvolvimento.

Frise-se: a relação do homem com o mundo é sempre mediada, por recortes do real, operados principalmente pelos sistemas simbólicos. Enquanto sujeitos de conhecimento não temos acesso direto aos objetos.

Como acentua Marta Kohl de Oliveira , os sistemas, que se interpõem entre sujeito e objeto de conhecimento, são de origem social. É a cultura que fornece os sistemas simbólicos de representação da realidade (por meio da linguagem e dos conceitos promove-se a ordenação e interpretação do real).

Para Vygotsky, enfim, a linguagem, sistema simbólico fundamental, que permite a emancipação da inteligência do quadro perceptivo imediato, possui duas funções: a de intercâmbio social e de pensamento generalizante, que permite a organização do mundo por meio de categorias conceituais – nomear um objeto é classificá-lo, subsumindo-o em uma categoria.

Ocorre que o pensamento verbal não é inato, mas determinado por um processo histórico-cultural, já que é o grupo que vai fornecer ao indivíduo o universo de significados, que ordena o real em categorias.

Nesta linha, ressalta Giovanni Sartori, em sua obra *Homo Videns* , que o ser humano, quando perde a capacidade de abstração, torna-se incapaz de racionalidade, e portanto um animal simbólico, que não está mais em condição de sustentar o mundo construído pelo *homo sapiens*.

Ao se investigar, entretanto, a natureza humana, percebe-se que o ponto nevrálgico do assunto situa-se, como salientou Karl Jaspers , em seu opúsculo de caráter propedêutico, no fato de que:

*"...o homem não pode ser concebido com um ser imutável, encarnando reiteradamente aquelas formas de ser. Longe disso, a essência do homem é mutação: o homem não pode permanecer como é. Seu ser social está em evolução constante. Contrariamente aos animais, ele não é um ser que se repete de geração para geração. Ultrapassa o estado em que é dado a si mesmo. O homem nasce em condições novas. Embora preso a linhas prescritas, cada novo nascimento corresponde a um novo começo. Para Nietzsche, o homem é "o animal que jamais se define". Os animais se repetem, não avançam. O homem, ao contrário, e por natureza, não pode ser o que já é."*

Em outras palavras, o homem é condenado a fazer o caminho, caminhando, empenhando a liberdade na conquista de seu ser.

Ora, sinaliza Boff , que a experiência protoprimary reside na morada humana, no morar neste mundo junto com os outros, cuidando-nos reciprocamente e cuidando do que é comum.

Diante do risco de extinção em massa, provocado pela soberba humana, devemos decidir se queremos continuar a viver. Trata-se de decisão que afeta futuras gerações, implicando a ideia da ética da responsabilidade, consagrada por Hans Jonas .

Esta desmesura (hybris), como se sabe, é fruto da tentativa de realização do sonho humano de prosperidade material ilimitada, acalentado pelo projeto da modernidade, segundo o qual o progresso seria o resultado direto do desenvolvimento do conhecimento, produzido pelas ciências, livre então do grilhão da religião, causadora dos males e do atraso reinantes.

De forma simplificada, a idéia era a de que o conhecimento sobre os processos da natureza, uma vez convertido em tecnologia, permitiria o domínio sobre os recursos daquela, considerados inesgotáveis, de forma a: satisfazer as necessidades humanas, como a produção de alimentos, bem como aplacar mazelas, que nos afligem como as doenças em geral.

Outra não é a história, narrada por Francis Bacon, nas páginas de seu livro “Nova Atlantida”, em que fala de um paraíso de técnica, no qual o saber científico teria dado ao homem o poder de dominar a natureza.

Acontece que, como indica Boff, existem duas forças que engendram o ser humano, e os demais seres: a primeira de auto-afirmação, que, na relação como os demais, impulsiona a vontade de dominação, do emprego de violência. E a segunda, que é a força da integração, que promove a cooperação e o cuidado com os outros, estabelecendo modos de relação inclusiva.

À primeira força, podemos associar o paradigma da conquista, e à segunda, o do cuidado, identificáveis, parece-me, com as célebres noções de animus e anima, respectivamente, e que foram propostas pela psicologia junguiana, para designar figuras arquetípicas, ligadas ao masculino e feminino.

Cabe, pois, à educação promover o seu desenvolvimento e equilíbrio, coibindo o predomínio de uma sobre a outra.

Neste contexto, compete aos governantes, como assinala D. Lourenço de Almeida Prado O.S.B. , na qualidade de gestores do bem comum, exercer uma ação moderadora e diretiva da produção e na distribuição dos bens. Essa ação se torna ainda mais necessária e mais exigente nesse mundo moderno, que encurtou as distâncias e facilitou as pressões não só do rico sobre o pobre, do chefe da empresa multinacional sobre o consumidor, mas do Estado forte sobre o subdesenvolvido.

Nesta linha conclui o eminente educador, citando Leão XIII:

*“entre o fraco e o forte, a lei liberta e a liberdade (ausência de lei) escraviza”. E a propósito do Direito Canônico, disse alguém: “Jamais se excogitaram leis humanas que tenham logrado, de modo completo, tornar impossível o arbitrário do poder”.*

## **A distinção entre público, privado e social**

Tradicionalmente, o Direito, quer como ordenamento, quer como forma de poder pessoal, ou ainda como Ciência, tem-se dividido em Direito Público e Direito Privado. Modernamente, a eles adicionou-se o Direito Social.

Desde há muitos séculos, vários têm sido os critérios de distinção – a qual é importante, atendendo à natureza das coisas, ainda que, para muitos, tenha sentido meramente didático –; primeiramente, entre o *ius publicum* e o *ius privatum*, e, mais recentemente, também com referência ao Direito Social. O critério mais antigo é o fundado no interesse, com base no célebre dizer de Ulpiano, ainda no Direito Romano, quanto à distinção entre Direito Público e Privado: “*publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem: sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatim*” (“o Direito Público é o que diz respeito ao Estado Romano; o Privado, aquele que atende ao interesse dos indivíduos; eis que há coisas de utilidade pública, e outras, de interesse privado).

Nesta linha, o terceiro ramo, o Direito Social, diria respeito ao interesse de grupo ou classe social, da comunidade, de segmento da sociedade, ou dessa como um todo, inclusive, da Nação, e dos respectivos integrantes.

Enfim, diversamente das relações de igualdade, que se identificam, juridicamente, dissociadas de qualquer contexto social específico; e das de supremacia e de membridade, que se formam no interior das instituições sociais, podemos reconhecer a existência das relações comunitárias, que têm como cenário um grupo, uma classe, um segmento social, a sociedade inteira, a Nação, contextos não institucionalizados, abertos, a que se pertence por contingências sociais, e no qual se caracterizam as várias formas de desigualdades naturais e sociais e os enfrentamentos entre vários desses segmentos.

As relações comunitárias oferecem duas faces: sob um primeiro ângulo, são grupais, de agregação, de participação, de solidariedade, dos que têm interesses comuns; sob outro, entre os grupos, classes, segmentos, ou entre os integrantes de uns em face de outros, buscam-se relações de equilíbrio, na medida em que se procura equalizar, ou, pelo menos, minimizar, as desigualdades, compensando as diferenças naturais e sociais entre os que se relacionam.

Assim, enquanto nas relações interindividuais, o pressuposto é a igualdade entre os pólos da relação; nas intra-institucionais, o são a supremacia de um dos pólos e a membridade na coletividade; e, nas comunitárias, a desigualdade, que se busca superar, com base na solidariedade e na participação daqueles que têm os interesses comuns, e no seu enfrentamento com os grupos que têm interesses opostos ou diversos.

No Direito Social, que é, nuclearmente, um Direito Comunitário (i.e. trata dos direitos e interesses difusos, transindividuais, ou daqueles que, embora individuais, se caracterizam por terem seu foro no contexto social com seus desequilíbrios e desigualdades), as situações jurídicas são aquelas que se constituem, modificam e findam, tendo como referencial a posição, de cada um, como integrante da Nação, da sociedade como um todo, ou de um grupo social, de uma classe, de uma categoria laboral, de um segmento, e das instituições que congregam esses integrantes, nessa qualidade.

É a área do patrimônio social comum, dos bens comuns de todos; do meio ambiente; do patrimônio histórico, artístico, paisagístico; dos direitos difusos, transindividuais. Aqui surgem as figuras do consumidor, do produtor, do sindicato, da associação comunitária, da ONG, do posseiro, do latifundiário, do favelado.

## **Do Direito Administrativo Social**

Tradicionalmente, o Direito, quer como ordenamento, quer como forma de poder pessoal, ou ainda como Ciência, tem-se dividido em Direito Público e Direito Privado. Modernamente, a eles adicionou-se o Direito Social.

3.1. O Direito Administrativo é o ramo do Direito Público que, como integrante do Direito Positivo, dispõe sobre e, como parte da Ciência do Direito, estuda as normas jurídicas que dispõem sobre a Administração Pública, em seus aspectos orgânico e funcional, e, quanto ao último, do ponto de vista material, subjetivo e formal.

Neste sentido, a função administrativa, que objeto do Direito Administrativo, é a atividade estatal do dia-a-dia, abrangendo a satisfação de necessidades da pessoa jurídica que é o Estado, e dos administrados; prática atos e fatos jurídicos e outros simplesmente materiais (v.g. compra, vende, presta e recebe serviços, constrói, ordena, executa)

Para conseguir atingir seus fins, o Poder Público não pode se limitar a mera edição da norma jurídica e esperar que os interessados lhe apresentassem as contendas jurídicas. O Estado tem de atuar mais concretamente, “vivendo” o Direito, inclusive por iniciativa própria, de modo direto, imediato, para que satisfaça os interesses e as necessidades da comunidade.

Pela função materialmente administrativa, o Estado exerce duas atividades-fim, porque presta serviços públicos e exerce poder de polícia, mercê da prática de atos jurídicos, de fatos jurídicos e de atos puramente materiais, visando à satisfação das necessidades coletivas (serviços públicos, como os de água e esgoto) e à disciplina e fiscalização do exercício dos direitos e liberdades individuais (poder de polícia, como quando concede uma licença para construção, sendo o direito de construir um poder inerente à propriedade imobiliária), criando, modificando ou extinguindo situações jurídicas.

Além disso, exercita uma atuação que podemos dizer instrumental (atividade-meio), que compreende o exercício do chamado poder regulamentar e a organização e funcionamento dos serviços administrativos.

Destaque-se que, em nosso contexto atual, especifica-se e autonomiza-se, uma porção da função administrativa, que é a “atuação social, de índole protectiva, que busca a salvaguarda do interesse social, que é o interesse comunitário que, ao contrário do que ocorre com o interesse público (espécie do mesmo gênero) não está subjetivado, titularizado no Estado, mas sim nos próprios membros da comunidade. Assim, quando o Poder Público, após desapropriação por interesse social de terceiros, constrói e vende casas populares, nem processo de redistribuição de riquezas, e de atendimento à necessidade social da casa própria, está realizando sua atuação social. O mesmo ocorre quando o Poder Público homologa a rescisão amigável de contrato de trabalho, entre empregador e empregado, na proteção dos interesses destes. Em tal campo, fala-se mesmo num Direito Administrativo Social, que é o DA como instrumento do Direito Social”.

Quando, aqui, aludimos à função administrativa, materialmente considerada, estamos adotando o sentido estrito, isto é, com exclusão da atividade financeira (Administração Financeira), objeto do Direito Financeiro;

Por outro lado, o Direito Administrativo, como ramo jurídico, trata da Administração Pública, no que tange às situações e relações jurídicas pertinentes, aos direitos, deveres, pretensões, obrigações, poderes, faculdades envolvidas, tudo isso, quer dentro da própria Administração, quer no relacionamento entre essa e os administrados etc. É Direito Institucional estatal.

3.2. Sob um perspectiva histórica, constata-se que, com o advento, no final do século XVII e no século XVIII, do liberalismo político e do constitucionalismo, aparece, em lugar de súdito, a figura do cidadão: aquele que pode opor ao Estado direitos públicos subjetivos.

O Estado, agora Estado de Direito, submete-se à lei e pôde ser responsabilizado juridicamente. O arbítrio cedeu lugar à legalidade, à juridicidade.

Em toda essa evolução, o princípio da separação de poderes apresentou-se como fundamental, assumindo o Poder Executivo a feição de Poder Administrativo por excelência. Em consequência, temos, ao longo do século XIX, o surgimento e o desenvolvimento do Direito Administrativo.

Se o advento do Estado Liberal ensejou o nascimento do Direito Administrativo, o surgimento do Estado Intervencionista acelerou o seu desenvolvimento e fê-lo expandir-se, agigantar-se.

O intervencionismo estatal, na chamada ordem econômica e social, transformou o Estado Liberal, o chamado Estado-guardião, l'État-gendarme em Estado-providência, no Estado-Bem-estar, em que, além do incremento dos serviços públicos, tornou-se mais importante o exercício do poder de polícia, como instrumento relevante da atuação administrativa a intervenção econômico-social no campo das atividades de produção, do relacionamento entre empregadores e empregados etc.

Sem se abrir mão das conquistas liberais definitivas, mesmo em prol da segurança e do desenvolvimento, o importante é, com os recursos do Direito Administrativo, buscar-se o equilíbrio entre a liberdade e a autoridade.

O Direito Administrativo Brasileiro vem experimentando sensível evolução, a nível doutrinário especialmente, no sentido de sua democratização, com a preocupação de fixação dos limites do conteúdo e limitações e controle do exercício dos poderes dos governantes e da afirmação dos direitos dos administrados e servidores.

O processo é de desmistificação do Poder, na visão de que o que existe, na realidade, é o homem e que a posição, sempre relativa e contingencial, de administrador público não faz diferente seu ocupante eventual. O sentido democrático traduz-se, igualmente, na ânsia de participação dos administrados na gestão e na fiscalização públicas (através de representantes sem conselhos, p. ex.), com a atribuição, outrossim, de legitimidade, cada vez mais ampla, em favor das pessoas físicas e jurídicas privadas e de associações comunitárias para o uso de remédios administrativos e jurisdicionais em defesa da coisa pública e dos interesses legítimos da comunidade.

Acentua-se o sentido social do Direito Administrativo e da Administração Pública, no campo do Direito Administrativo Social.

É a era do Direito Administrativo Democrático.

Destaca-se, desde logo, o poder de polícia administrativa, cujo exercício se coloca ao lado da prestação dos serviços públicos, da atuação instrumental e da participação social do Estado, como um dos aspectos basilares da atividade administrativa. Como tal, entendido como conjunto de atribuições outorgadas ao administrador público, para disciplinar e limitar, em prol de interesse público ou social adequado, o exercício de direitos individuais. Seu campo tem-se ampliado, abrangendo, atualmente, com igual relevo, o campo político-social (p. ex.: disciplina do direito de reunião) e o campo econômico (p. ex.: tabelamentos de preços). Vamos encontrar, ainda a polícia judiciária, a atuar na repressão dos delitos.

3.3. Historicamente, foi a Constituição de 46 que introduziu o interesse social como fim hábil para a expropriação, no Direito Brasileiro, definidas suas hipóteses pela Lei nº 4.132, de 10-9-62, (art. 2º). Trata-se, pois, de aspectos do interesse comum ou geral titularizados nos membros da comunidade, como tais considerados, tomada aquela como um todo, ou em grupos ou parcelas seus componentes. É a desapropriação, neste caso, um instrumento da participação social do Estado, objeto do Direito Administrativo Social.

Outra faceta da desapropriação por interesse social é aquela de instrumento de intervenção da União no domínio econômico, para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo popular, e o suprimento de bens necessários às atividades agropecuárias, da pesca e industriais do País, nos termos do disposto na Lei Delegada nº 4, de 26-6-62 (art. 1º, e seu parágrafo, e art. 2º III). Nesse caso, os produtos adquiridos por desapropriação são entregues ao consumidor, através de empresas e órgãos governamentais ou de entidades privadas (art. 3º).

O Estatuto de Terra (Lei nº 4.504, de 30-11-64), por sua vez, com base na Emenda Constitucional nº 10, de 9-11-64, tratou da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, medida de promoção do acesso à propriedade rural mediante a redistribuição de terras (art. 17, a).

Ainda no campo econômico-social, a Lei nº 4.137, de 10-9-62, que regulou a repressão ao abuso do poder econômico, prevê que, decretada, judicialmente, a intervenção em empresas que tenha cometido essa espécie de ilícito, for verificada a impossibilidade de normalização da respectiva atividade econômica, fica reservado à União o direito de desapropriá-la, se convier ao interesse público.

3.4 Além da posição de cada um como indivíduo e como membro da instituição política estatal, e a do próprio Estado como tal, há a posição de cada um como integrante da sociedade. Podem identificar-se, em conseqüência, os interesses (abrangendo as utilidades e as necessidades) sociais, que são as de cada um como membro do grupo social, os desse como um todo, e os de suas várias parcelas ou classes.

Os Direitos Público e Privado tomam determinados seres, determinados elementos, e os subjetivam como pessoas, fazendo-os sujeitos de direitos. Tratam-nos, contudo, igualmente, abstraindo, em princípio, seus inevitáveis desníveis naturais e sociais. Para o Direito Comercial não há ricos nem pobres, empresas grandes ou pequenas, que interessem mais ou menos à comunidade.

É certo que, aqui e ali, no Direito Civil, notadamente no que tange às diferenças de ordem natural, já se vislumbrava um sentido de proteção aos inferiorizados, como aos menores e aos enfermos mentais. Mas sempre com a finalidade de assegurar a igualdade jurídica, que é a meta na salvaguarda dos interesses do indivíduo como tal.

Mesmo o Direito Público é, sob certo aspecto, um Direito individualista, eis que se preocupa com a instituição política estatal em relação a cada um de seus integrantes, no relacionamento Poder-cidadão, Poder-administrado, Poder-jurisdicionado, sempre com o sentido de igualar a todos juridicamente, sem que sejam consideradas, em princípio, as diferenças naturais, e, notadamente, sociais. Assim, por exemplo, se se discute se o analfabeto deve, ou não, votar, o sentido é de conferir-lhe igualdade com referência ao letrado, não obstante a deficiência pessoal, e sem preocupação com uma possível igualação, ou, pelo menos, diminuição de diferença fática, através de medidas jurídicas e também de fato, visando a esclarecê-lo melhor para o voto etc.

Os direitos políticos e os direitos individuais (nessa designação o termo está expresso) são de cada um em relação ao Estado e vice-versa, dentro da concepção liberal-individualista.

Mas surgiram os direitos sociais, consagração jurídica dos interesses de cada um como membro do grupo social, desse como um todo e de suas porções. Não, os interesses de um indivíduo em relação a cada um dos outros; de cada um em relação ao Poder Político, mas de cada um no seio da sociedade.

São apontadas no mundo ocidental, a Constituição de Weimar e a do México como pioneiras na caracterização da ordem econômica e social, com a consagração dos direitos em apreço. No Brasil, a Reforma de 1926, introduziu, no texto da Const. de 91, a referência à legislação do trabalho, mas foi, certamente, a Constituição de 34 que fez o Brasil ingressar na era da socialização do Direito.

Nas situações e relações de Direito Social, verifica-se uma participação imediata do Estado, surgindo, em conseqüência, a atuação de participação social do Poder Público, como mais uma parcela da atividade administrativa. A atuação administrativa, in casu, destina-se a equilibrar o relacionamento entre membros da comunidade e é in concreto, no momento do exercício do direito, poder, faculdade, pretensão ou ação por uma das outras partes.

3.5 Na medida em que o Direito Social exige a atuação estatal no caso concreto, surge o denominado Direito Administrativo Social, que tem por objeto a mencionada porção da atividade administrativa, correspondente à participação social do Estado.

É claro que esse exerce a função legislativa, ao editar as normas de Direito Social, e a função jurisdicional, ao julgar os respectivos litígios, sendo a Justiça do Trabalho, como o seria uma Justiça competente para o julgamento das questões relativas aos direitos do consumidor, exemplo o mais característicos de justiça especializada em Direito Social. Outrossim, as demais parcelas da função administrativa também interferem: a atuação instrumental, através, inclusive, do exercício do poder regulamentar; a prestação dos serviços públicos, que assumem a condição de serviços sociais, como os de assistência judiciária e de previdência ou seguridade social pública (pública, do ponto de vista orgânico), dentro da ação social do Estado Bem-Estar; e o exercício do poder de polícia administrativa, que, por excelência, sempre foi a parte da atividade administrativa que teve endereço social mais evidente, mesmo quando inserida nos limites tradicionais da salubridade, da tranqüilidade, da segurança comunitárias, dos bons costumes etc., a que se acrescentou, modernamente, a polícia econômico-social, que se manifesta, por exemplo, no tabelamento de preços.

Mas sob esses ângulos, embora sempre com o sentido social a que aludimos, inexistente, do ponto de vista material, qualquer novidade, em termos de atividade estatal. A inovação na participação social do Estado, como parcela individualizável da atividade administrativa, está em que o interesse juridicamente protegido está subjetivado em alguém, como membro da comunidade, ou em uma parcela da mesma, em relação ao outrem. Neste relacionamento é que o Estado intervém in concreto.

É verdade que, quando se alude a Direito Social, em sentido lato, costuma englobar-se coisas heterogêneas, como a porção dos Direitos Privado e Público com sentido de proteção dos hipossuficientes; e o que, na realidade, seria o Direito Social em sentido estrito, como o Direito do Trabalho. No caso do Direito Administrativo Social, podemos, lato sensu, abranger todos aqueles ângulos da atividade administrativa, acima aludidos, e, stricto sensu, limitar-nos à atuação de participação social.

O Poder Público é elemento de realização do Direito Social, na medida em que interfere, em que participa das relações jurídicas entre sujeitos de direitos sociais (indivíduos ou grupos).

Ao fixar o salário mínimo; ao fiscalizar o respeito às normas de trabalho; ao manter os serviços sociais, o Governo, através da AP, está realizando o Direito Social. Modernamente, o Direito Urbanístico se apresenta como parte importante do Direito Social, tendo na desapropriação por interesse social um de seus instrumentos básicos.

É, portanto, através da função administrativa, que o Estado realiza sua parcela no Direito Social, vindo a participar concretamente das relações jurídicas de Direito Social. Diferente disto é legislar sobre esse ramo ou exercer a função jurisdicional, decidindo ou litígios respectivos. Em conseqüência, nasceu o Direito Administrativo Social, que é a parte do DA que diz respeito à atuação administrativa do Poder Público no campo do Direito Social.

O Direito Administrativo Social justifica-se, porque o Estado é o "administrador do interesse geral", dos interesses jurídicos da própria coletividade (G. Jellinek, *Sistema dei Diritti Pubblici Subbietivi*, p. 257).

Ao Direito Social, e suas divisões, e ao Direito Administrativo Social dizem respeito as várias políticas (social, econômica, tributária, agrária, etc.). em cujo exercício o Estado utiliza seus instrumentos, para fomentar, controlar, restringir, redistribuir; e assim, por diante, o que envolve sua participação social.

A participação social do Poder Público dá-se também através da atividade de provedoria (prover, do latim *providere*, *prever*) como o velamento do Ministério Público sobre as fundações civis (art. 26 do Cód. Civil), e formas de jurisdição voluntária, como na proteção de bens de incapazes (arts. 1.103 e seg. do CPC).

O Direito Administrativo Social expande-se hoje em áreas sensíveis do interesse comunitário, como no campo ecológico, do meio ambiente, do urbanismo, na esfera do consumidor, através, inclusive, do Ministério Público, que, como representante da Sociedade, verdadeiro Ministério Social, é agente ideal na defesa dos direitos sociais indisponíveis.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o presente estudo, procuramos apontar a relação entre a temática do Direito Administrativo Social e a educação para a cidadania, indicando sua importância no contexto atual, como forma de permitir a identificação de algumas dimensões da estrutura e funcionamento do Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

OLIVEIRA, Manfredo Araújo. *Reviravolta Linguístico-Pragmática na Filosofia Contemporânea*. São Paulo: Loyola, 1996

APEL, Karl-Otto. *Transformation der Philosophie* 2. Frankfurt: 1976, p. 311, apud OLIVEIRA, Manfredo Araújo. *Reviravolta Linguístico-Pragmática na Filosofia Contemporânea*. São Paulo: Loyola, 1996, p. 13

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997

ARAÚJO, Luiz Bernardo L. *Religião e Modernidade em Habermas*. São Paulo: Loyola, 1996, p. 37

SERRES, Michel apud Comte-Sponville, André. *O capitalismo é moral?*. São Paulo: Martins Fontes, 2005 – p. 37

RIDLEY, Matt. *O que nos faz humanos: genes, natureza e experiência*. Rio de Janeiro: Record, 2008 – p. 12  
Vygotsky. L.s. *A formação social da mente*. São Paulo: Martins Fontes, 1984

OLIVEIRA, Martha Kohl. *Piaget, Vygotsky e Wallon: teorias Psicogenéticas em discussão*. São Paulo: Summus, 1992 – p. 31

SARTORI, Giovanni. *Homo Videns: televisão e pós-pensamento*. Bauru: Edusc, 2001

JASPERS, Karl. *Introdução ao pensamento filosófico*. – p. 47

BOFF, Leonardo. *Ética e Moral*. Petropolis: Vozes, 2003

JONAS, Hans. *O Princípio da Responsabilidade*. São Paulo: Contraponto, 2005

PRADO, Dom Lourenço de Almeida. *Educação para a Democracia*. Rio de Janeiro: Agir, 1997



[www.saojose.br](http://www.saojose.br) | (21) 3107-8600  
Av. Santa Cruz, 580 - Realengo - Rio de Janeiro